

Relazione speciale

## Inquinamento atmosferico: la nostra salute non è ancora sufficientemente protetta

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,  
secondo comma, del TFUE)



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

## ÉQUIPE DI AUDIT

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I "Uso sostenibile delle risorse naturali", presieduta da Nikolaos Milionis, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Janusz Wojciechowski, Membro della Corte, coadiuvato da Kinga Wisniewska-Danek, capo di Gabinetto, e Katarzyna Radecka-Moroz, attaché di Gabinetto; Colm Friel, primo manager; João Coelho, capoincarico; Frédéric Soblet, vice-capoincarico; Vivi Niemenmaa, Blanka Happach, Jan Kubat, Joachim Otto, Lorenzo Pirelli, Radostina Simeonova e Anna Zalega, auditor; Rachel O'Doherty, assistente. L'assistenza linguistica è stata fornita da Hannah Critoph, Marek Riha, Mila Todorova e Mark Smith.



*Da sinistra a destra:* Jan Kubat, Blanka Happach, Joachim Otto, Kinga Wisniewska-Danek, Katarzyna Radecka-Moroz, Janusz Wojciechowski, Frédéric Soblet, Anna Zalega, Vivi Niemenmaa, Colm Friel, João Coelho, Lorenzo Pirelli.

## INDICE

	Paragrafo
Glossario e abbreviazioni	
Sintesi	I - V
Introduzione	1 - 13
Perché l'inquinamento atmosferico è una questione importante	1
Le persone che vivono nelle città sono quelle maggiormente colpite	2
Che cosa abbrevia la vita delle persone e in che modo?	3 - 5
Che azioni ha intrapreso l'UE?	6 - 13
Estensione e approccio dell'audit	14 - 17
Osservazioni	18 - 81
Le norme della direttiva sono meno rigide di quanto consiglino i riscontri in merito all'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute	18 - 27
La maggior parte degli Stati membri non ha attuato efficacemente la direttiva QAA ...	28 - 47
... e le disposizioni per la misurazione della qualità dell'aria ammettono un grado di flessibilità che rende difficile le verifiche...	30 - 35
... mentre i piani per la qualità dell'aria non sono concepiti come strumenti di monitoraggio efficace	36 - 47
L'attività di verifica della conformità da parte della Commissione è soggetta a limitazioni e il processo per far rispettare il diritto UE è lento	48 - 54
Alcune politiche dell'UE non riflettono in misura sufficiente l'importanza dell'inquinamento atmosferico...	55 - 63
... e il finanziamento dell'UE è utile ma non sempre mirato	64 - 71
L'azione dei cittadini svolge un ruolo crescente...	72 - 81
... ma i diritti pubblici di accesso alla giustizia non sono espressamente tutelati dalla direttiva ...	74 - 75
... e le informazioni sulla qualità dell'aria sono talvolta poco chiare	76 - 81
Conclusioni e raccomandazioni	82 - 93

Allegato I - Principali direttive che fissano limiti per le fonti di emissione

Allegato II - Valori massimi di concentrazione nelle sei zone di qualità dell'aria

Allegato III - Procedure di infrazione connesse alla direttiva sulla qualità dell'aria ambiente ad aprile 2018

Risposte della Commissione

## GLOSSARIO E ABBREVIAZIONI

AEA	Agenzia europea dell'ambiente
Ammoniaca (NH <sub>3</sub> )	Gas incolore, di odore pungente.
BAT	“Migliori tecniche disponibili” ( <i>best available techniques</i> ): la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impraticabile, a ridurre le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso.
Benzo[a]pirene (BaP)	Sostanza solida emessa a seguito della combustione incompleta di combustibili fossili e biocarburanti. Le principali fonti sono il riscaldamento domestico (in particolare la combustione di legno e carbone), la produzione di energia elettrica in centrali elettriche, l'incenerimento dei rifiuti, la produzione di coke e la produzione di acciaio.
Biossido di azoto (NO <sub>2</sub> )	Gas tossico di colore marrone rossiccio, annoverato tra gli ossidi di azoto (NO <sub>x</sub> ).
Biossido di carbonio (CO <sub>2</sub> )	Il CO <sub>2</sub> è un gas incolore che costituisce il principale gas a effetto serra presente nell'atmosfera terrestre. È rilasciato nell'atmosfera prevalentemente a seguito della combustione di combustibili fossili.
Biossido di zolfo (SO <sub>2</sub> )	Gas tossico incolore, annoverato tra gli ossidi di zolfo (SO <sub>x</sub> ).
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
Composti organici volatili (COV)	Sostanze chimiche organiche che evaporano facilmente.
Composti organici volatili non metanici (COVNM)	Sono così denominati molti composti chimici diversi, quali benzene, etanolo, formaldeide, cicloesano o acetone.
Controllo di idoneità	Valutazione complessiva di una strategia volta a determinare se il quadro normativo per un settore specifico d'intervento sia idoneo allo scopo.
DALY	Anni di vita con disabilità
Condizioni di dispersione	Le condizioni di dispersione indicano la capacità dell'atmosfera di diluire inquinanti trasportati dall'aria.
Decessi prematuri	Decessi che si verificano prima che una persona raggiunga l'aspettativa di vita standard per un dato paese e un dato genere.
Direttiva NEC	Direttiva sui limiti nazionali di emissione (direttiva (UE) 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, che modifica la direttiva 2003/35/CE e abroga la direttiva 2001/81/CE) (GU L 334 del 17.12.2016, pag. 1)).

DIRETTIVA QAA	Direttiva sulla qualità dell'aria ambiente (direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU L 152 dell'11.6.2008, pag. 1)).
Gas naturale compresso (GNC)	Gas naturale immagazzinato ad alta pressione utilizzabile al posto di benzina, propano o combustibile diesel.
IED	Direttiva sulle emissioni industriali (direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (GU L 334 del 17.12.2010, pag. 17) (rifusione)).
OMS	Organizzazione mondiale della sanità
Ozono (ozono troposferico, O <sub>3</sub> )	Gas incolore con forte odore che non viene direttamente immesso nell'atmosfera, ma si forma dalla reazione chimica di inquinanti in presenza della luce solare.
Particolato (PM)	Particelle solide e liquide sospese nell'aria. A seconda delle dimensioni, il PM è classificato in particolato grossolano (PM <sub>10</sub> ) e particolato fine (PM <sub>2,5</sub> ).
Particolato carbonioso	Il particolato carbonioso è un elemento costituente del particolato fine (PM <sub>2,5</sub> ), generato dalla combustione incompleta di carburanti, le cui fonti principali sono i mezzi di trasporto e il riscaldamento domestico.
PQA	Piano per la qualità dell'aria
Zona a basse emissioni	Una zona a basse emissioni ( <i>Low Emission Zone</i> , LEZ) è un'area definita in cui è limitato o vietato l'accesso ad alcuni veicoli inquinanti al fine di migliorare la qualità dell'aria.
µg/m <sup>3</sup>	Microgrammi per metro cubo (unità di misura della concentrazione di un inquinante nell'aria).

## **SINTESI**

### **L'inquinamento atmosferico costituisce il principale rischio ambientale per la salute nell'Unione europea**

I. Secondo l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), l'inquinamento atmosferico costituisce il principale rischio ambientale per la salute nell'Unione europea (UE). Ogni anno, provoca nell'UE circa 400 000 decessi prematuri e comporta diseconomie legate alla salute per centinaia di miliardi di euro. Le persone nelle zone urbane sono particolarmente esposte a tale rischio. Gli inquinanti atmosferici responsabili della maggior parte di tali decessi prematuri sono il particolato, il biossido di azoto e l'ozono troposferico.

II. La direttiva sulla qualità dell'aria ambiente, adottata nel 2008, costituisce il fulcro della politica dell'UE in materia di aria pulita, poiché definisce le norme relative alla qualità dell'aria per le concentrazioni di sostanze inquinanti nell'aria che respiriamo. Negli ultimi decenni, le politiche dell'UE hanno contribuito alla riduzione delle emissioni, ma la qualità dell'aria non è migliorata allo stesso ritmo e ha ancora un notevole impatto sulla salute pubblica.

### **Cosa è stato controllato dalla Corte**

III. Nel presente audit, è stato valutato se le azioni dell'UE volte a tutelare la salute umana dall'inquinamento atmosferico siano state efficaci. A tal fine, la Corte ha valutato se i) la direttiva QAA sia stata ben concepita per contrastare l'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute; ii) gli Stati membri abbiano dato efficace attuazione della direttiva; iii) la Commissione abbia monitorato e promosso il rispetto della direttiva; iv) la qualità dell'aria sia stata adeguatamente considerata in altre politiche dell'UE e opportunamente sostenuta dai fondi dell'UE; v) i cittadini siano stati informati in modo adeguato sui temi relativi alla qualità dell'aria.

IV. La Corte è giunta alla conclusione che le azioni dell'UE volte a proteggere la salute umana dall'inquinamento atmosferico non hanno prodotto l'impatto atteso. I considerevoli costi umani ed economici non si sono ancora tradotti in un intervento adeguato nell'intera UE.

- a) Le *norme sulla qualità dell'aria* applicate dall'UE sono state definite quasi venti anni fa e alcune di esse sono molto meno severe rispetto alle linee-guida dell'OMS e ai livelli suggeriti dai più recenti riscontri scientifici riguardanti l'impatto sulla salute umana.
- b) Se, da un lato, la qualità dell'aria è in via di miglioramento, dall'altro la maggior parte degli Stati membri non rispetta ancora le norme dell'UE in materia di qualità dell'aria e non ha intrapreso sufficienti *azioni efficaci* per migliorare la qualità dell'aria in modo adeguato. È possibile che l'inquinamento atmosferico sia sottovalutato, poiché potrebbe non essere monitorato nei luoghi appropriati. I piani per la qualità dell'aria, che rappresentano un requisito fondamentale della direttiva sulla qualità dell'aria ambiente, spesso non hanno prodotto i risultati attesi.
- c) La Commissione è confrontata a limitazioni nel *monitoraggio* della performance degli Stati membri. Le conseguenti *misure di esecuzione* attuate dalla Commissione non sono riuscite a far sì che gli Stati membri rispettassero i limiti per la qualità dell'aria definiti nella direttiva sulla qualità dell'aria ambiente. Malgrado l'azione legale intrapresa dalla Commissione contro molti Stati membri e la pronuncia di sentenze ad essa favorevoli, gli Stati membri continuano a violare spesso i limiti per la qualità dell'aria.
- d) Molte politiche dell'UE hanno un impatto sulla qualità dell'aria ma, considerati i significativi costi economici e umani, la Corte ritiene che alcune di esse non tengano ancora sufficientemente conto di quanto sia importante migliorare la qualità dell'aria. Clima ed energia, trasporti, industria e agricoltura costituiscono le politiche dell'UE con un impatto diretto sulla qualità dell'aria e le scelte effettuate per darvi attuazione possono essere pregiudizievoli per un'aria pulita. La Corte ha constatato che i *finanziamenti dell'UE* per la qualità dell'aria possono fornire un sostegno utile, ma che i progetti finanziati non sempre erano sufficientemente ben mirati. Sono stati altresì osservati alcuni validi progetti, in particolare alcuni progetti sostenuti dal programma LIFE.



e) *La sensibilizzazione e l'informazione* dei cittadini svolgono un ruolo fondamentale nella lotta all'inquinamento atmosferico, un problema urgente di salute pubblica. Di recente, i cittadini hanno mostrato maggiore interesse per la qualità dell'aria e si sono appellati ai giudici nazionali, che in vari Stati membri si sono pronunciati a favore del diritto all'aria pulita. Tuttavia, la Corte ha constatato che la direttiva sulla qualità dell'aria ambiente tutela i diritti dei cittadini all'accesso alla giustizia meno esplicitamente rispetto ad altre direttive in materia di ambiente. Le informazioni messe a disposizione dei cittadini riguardo alla qualità dell'aria erano talvolta poco chiare.

### **Raccomandazioni della Corte**

V. Nella presente relazione vengono rivolte raccomandazioni alla Commissione per migliorare la qualità dell'aria. La Corte raccomanda: alla Commissione di adottare azioni più efficaci; di aggiornare la direttiva sulla qualità dell'aria ambiente; di integrare la politica relativa alla qualità dell'aria nelle altre politiche dell'UE e di conferirle priorità; di sensibilizzare l'opinione pubblica e di fornire migliori informazioni ai cittadini.

## INTRODUZIONE

### ***Perché l'inquinamento atmosferico è una questione importante***

1. L'inquinamento atmosferico si verifica quando gas, pulviscolo e fumo vengono rilasciati nell'atmosfera, rendendola nociva per gli esseri umani, per l'infrastruttura e per l'ambiente. L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) classifica l'inquinamento atmosferico come il principale rischio ambientale per la salute in Europa<sup>1</sup>. Nell'UE l'inquinamento atmosferico causa, in media, oltre 1 000 decessi prematuri al giorno, cifra che equivale a più di dieci volte il numero di persone che perdono la vita in incidenti stradali<sup>2</sup>. Il ***grafico 1*** mostra che gli anni di vita in buona salute persi in alcuni Stati membri sono analoghi a quelli rilevati in paesi spesso associati a una scarsa qualità dell'aria, quali Cina e India. Nel 2013 la Commissione europea ha stimato che le diseconomie relative alla salute causate dall'inquinamento atmosferico raggiungono in totale una cifra compresa tra i 330 e i 940 miliardi di euro all'anno<sup>3</sup>.

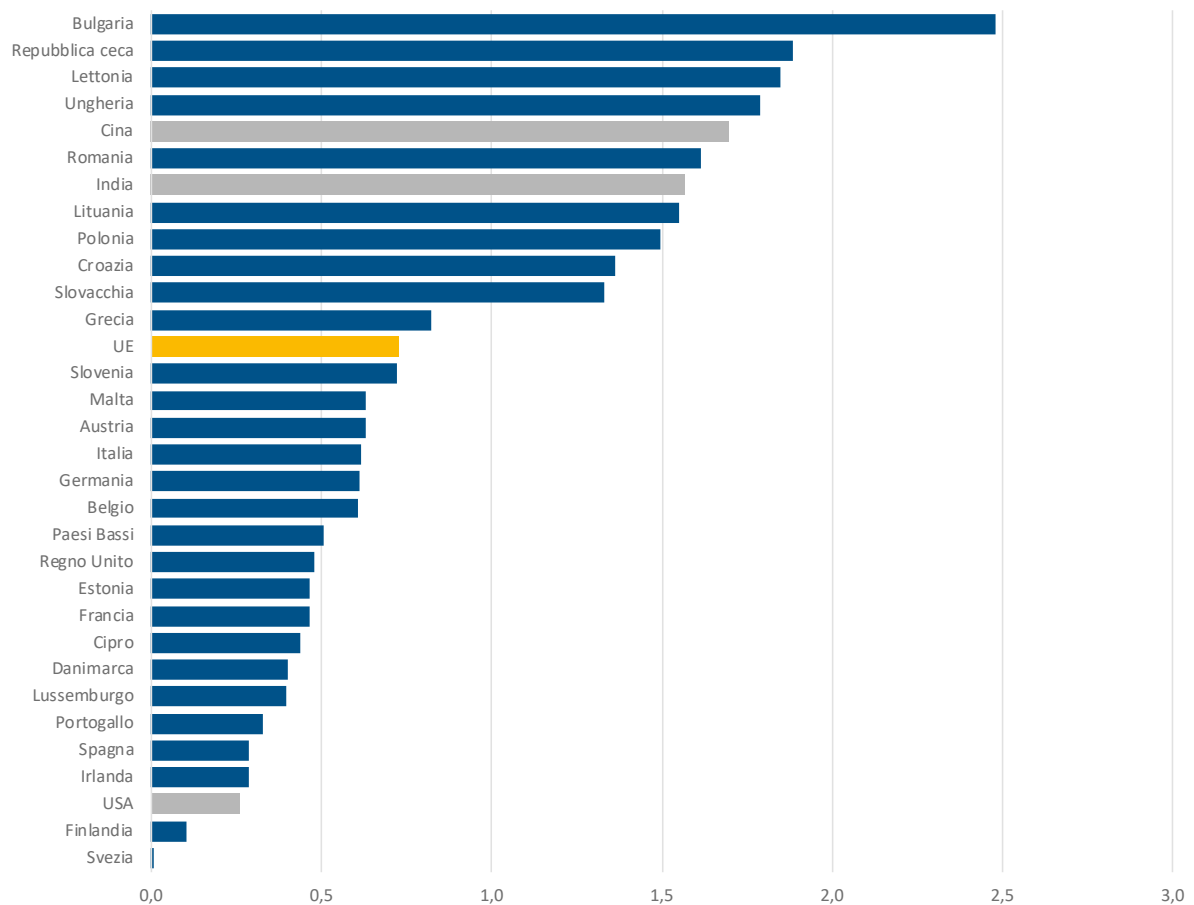
---

<sup>1</sup> OMS, "[Ambient Air Pollution: A global assessment of exposure and burden of disease](#)" (Inquinamento dell'aria ambiente: una valutazione globale dell'esposizione e dell'onere delle malattie), 2016, pag. 15, e AEA, "[Air quality in Europe — 2017 report](#)" (Qualità dell'aria in Europa — relazione 2017), 2017, pag. 12.

<sup>2</sup> [Comunicato stampa della Commissione](#) del 16 novembre 2017.

<sup>3</sup> [SWD\(2013\) 532 final](#) del 18 dicembre 2013, Sintesi della valutazione d'impatto, pag. 2.

**Grafico 1 – Anni di vita in buona salute persi a causa dell'inquinamento dell'aria ambiente per centinaia di abitanti**



Fonte: OMS, [“Public Health and Environment \(PHE\): ambient air pollution DALYs attributable to ambient air pollution”](#), (Salute pubblica e ambiente: inquinamento dell'aria ambiente – DALY attribuibili all'inquinamento dell'aria ambiente) 2012.

### ***Le persone che vivono nelle città sono quelle maggiormente colpite***

2. Secondo l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), nel 2015 circa un quarto degli europei che vivono in zone urbane è stato esposto a livelli di inquinamento dell'aria superiori a quelli previsti da alcune norme dell'UE sulla qualità dell'aria e fino al 96 % dei cittadini dell'UE che vivono in zone urbane è stato esposto a livelli di inquinanti atmosferici considerati nocivi per la salute dall'OMS<sup>4</sup>. L'inquinamento atmosferico tende a incidere su coloro che abitano in città in misura maggiore rispetto agli abitanti delle zone rurali, poiché la densità della

<sup>4</sup> AEA, [“Outdoor air quality in urban areas”](#) (Qualità dell'aria esterna nelle zone urbane), 2017.

popolazione delle aree urbane comporta un maggior rilascio di inquinanti atmosferici (ad esempio, dal trasporto su strada) e poiché la dispersione è più difficoltosa nelle città rispetto alle aree rurali.



***Che cosa abbrevia la vita delle persone e in che modo?***

3. L'OMS classifica il particolato (PM), il biossido di azoto (NO<sub>2</sub>), il biossido di zolfo (SO<sub>2</sub>) e l'ozono troposferico (O<sub>3</sub>) come gli inquinanti atmosferici più nocivi per la salute umana (cfr. **riquadro 1**)<sup>5</sup>. L'AEA ha rilevato che, nel 2014, il particolato fine (PM<sub>2,5</sub>) ha causato oltre 400 000 decessi prematuri tra i cittadini dell'UE; l'NO<sub>2</sub> ne ha provocati 75 000 e l'O<sub>3</sub> 13 600<sup>6</sup>. L'AEA avverte che l'inquinamento atmosferico colpisce le persone ogni giorno e che, se da un lato i picchi di inquinamento sono l'effetto più evidente, dall'altro l'esposizione a lungo termine a dosi inferiori rappresenta una maggiore minaccia per la salute umana<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> [Sito Internet dell'OMS](#) e OMS, "[Economic cost of the health impact of air pollution in Europe](#)" (Costo economico dell'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute in Europa), 2015, pag. 3.

<sup>6</sup> L'AEA spiega che gli impatti dei singoli inquinanti non vanno sommati fra loro. Cfr. AEA, "[Air quality in Europe — 2017 report](#)" (Qualità dell'aria in Europa – Relazione 2017), 2017, pag. 56.

<sup>7</sup> AEA, "[Air quality in Europe — 2017 report](#)" (Qualità dell'aria in Europa — Relazione 2017), pag. 55 e tabella 10.1., e AEA, "[Cleaner air benefits human health and climate change](#)" (Un'aria più pulita giova alla salute umana e mitiga i cambiamenti climatici), 2017.

### Riquadro 1 – Principali inquinanti atmosferici

Il particolato (PM) è costituito da particelle solide e liquide sospese nell'aria. Si compone di una vasta gamma di sostanze che va dal sale marino ai pollini, fino a comprendere sostanze cancerogene per l'uomo come il benzo[a]pirene e il particolato carbonioso. Il PM viene classificato in PM<sub>10</sub> (particolato grossolano) e PM<sub>2,5</sub> (particolato fine)<sup>8</sup>, a seconda delle dimensioni. Nelle regioni d'Europa in cui per il riscaldamento domestico spesso si utilizzano ancora combustibili fossili, le emissioni di inquinanti atmosferici (in particolare PM) tendono ad aumentare con gli inverni più rigidi.

Il biossido di azoto (NO<sub>2</sub>) è un gas tossico di colore marrone rossiccio. È uno degli ossidi di azoto (NO<sub>x</sub>).

Il biossido di zolfo (SO<sub>2</sub>) è un gas incolore tossico di odore pungente. È uno degli ossidi di zolfo (SO<sub>x</sub>).

L'ozono troposferico (O<sub>3</sub>)<sup>9</sup> è un gas incolore che si forma vicino al suolo a seguito della reazione chimica di sostanze inquinanti (quali composti organici volatili (COV) e NO<sub>x</sub>) in presenza della luce solare.

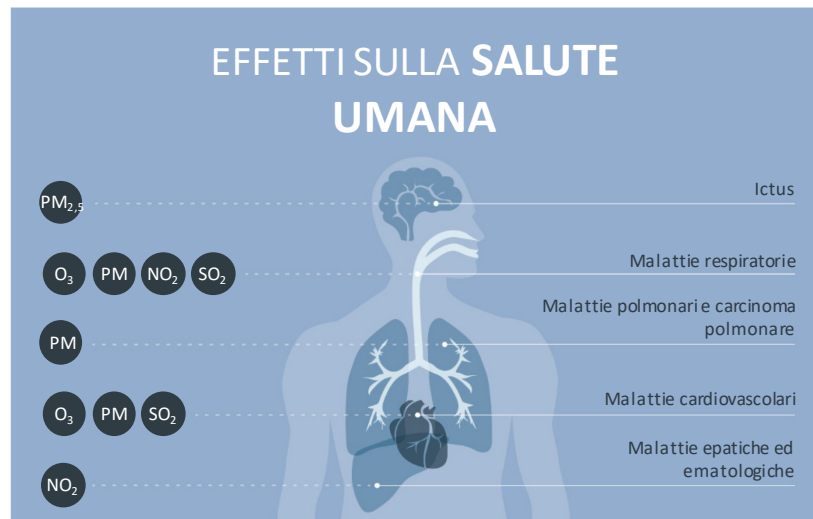
4. Secondo l'OMS, malattie cardiache e ictus causano l'80 % dei decessi prematuri dovuti all'inquinamento atmosferico. Seguono le malattie polmonari, incluso il cancro, e altre patologie<sup>10</sup>. Nel **grafico 2** sono sintetizzati i principali impatti sulla salute dovuti ai quattro inquinanti atmosferici summenzionati.

<sup>8</sup> Il PM<sub>10</sub> è un particolato con un diametro di dimensioni fino a 10 µm e il PM<sub>2,5</sub> è un particolato con un diametro di dimensioni pari a o inferiori a 2,5 µm.

<sup>9</sup> Questo ozono non contribuisce allo strato di ozono nelle fasce più alte dell'atmosfera (ozono stratosferico).

<sup>10</sup> AEA, ["Air quality in Europe — 2013 report"](#) (Qualità dell'aria in Europa – Relazione 2013), 2013, pag. 17. Cfr. anche [Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro \(IARC\), "Outdoor air pollution a leading environmental cause of cancer deaths"](#) (Inquinamento dell'aria esterna: una causa ambientale primaria dei decessi da carcinoma), 2013. L'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro (IACR) è un'agenzia intergovernativa dell'OMS.

**Grafico 2 – Principali impatti di PM, NO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub> e O<sub>3</sub> sulla salute**



Fonti: [AEA](#) e [OMS](#).

5. Il  **riquadro 2** illustra i fattori che influiscono sui livelli di inquinamento atmosferico e il  **grafico 3** mostra le percentuali di emissioni di inquinanti atmosferici prodotte da ciascuna fonte nell'UE.

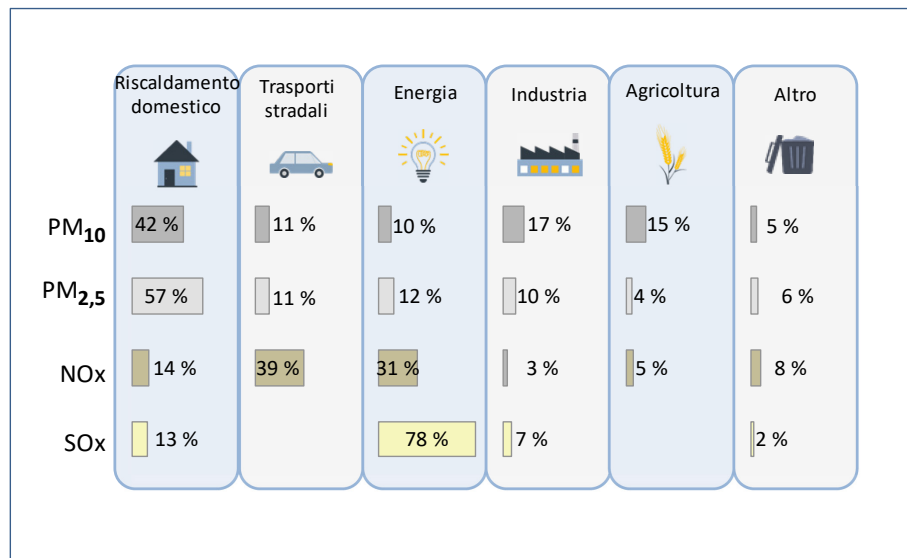
**Riquadro 2 - La qualità dell'aria non dipende solo dalle emissioni inquinanti**

Dipende altresì:

- dalla prossimità alla fonte e dall'altitudine alla quale vengono emesse le sostanze inquinanti;
- dalle condizioni meteorologiche, tra cui vento e temperatura;
- dalle trasformazioni chimiche (reazioni alla luce solare, interazioni tra le sostanze inquinanti);
- dalle condizioni geografiche (topografia).

Le emissioni di inquinanti atmosferici sono prevalentemente causate dall'azione umana (ad esempio, trasporti, centrali elettriche e impianti industriali). Possono generarsi anche a seguito di incendi boschivi, eruzioni vulcaniche ed erosione eolica.

**Grafico 3 - Fonti degli inquinanti atmosferici nell'EU<sup>11</sup>**



Fonte dei dati: AEA, "[Air quality in Europe — 2017 report](#)" (Qualità dell'aria in Europa – Relazione 2017), 2013, pag. 22.

### ***Che azioni ha intrapreso l'UE?***

6. L'UE affronta il problema dell'inquinamento atmosferico definendo a) valori limite di concentrazione degli inquinanti presenti nell'aria che si respira e b) norme riguardanti le fonti delle emissioni di inquinanti.

7. Nel 1980 la [direttiva 80/779/CE](#) ha stabilito per la prima volta limiti per le concentrazioni di SO<sub>2</sub> nell'UE. Hanno fatto seguito altre direttive, che riguardano ulteriori inquinanti atmosferici e aggiornano i valori limite<sup>12</sup>. La direttiva sulla qualità dell'aria ambiente del 2008 ([direttiva QAA](#))<sup>13</sup> definisce norme in materia di qualità dell'aria (compresi i valori limite) per le concentrazioni di inquinanti più nocivi per la salute (cfr. ***paragrafo 18***). In tale direttiva si

<sup>11</sup> Le emissioni di inquinanti atmosferici sono quantificate in termini di NO<sub>x</sub> e SO<sub>x</sub>, mentre le concentrazioni di inquinanti atmosferici sono misurate principalmente in termini di NO<sub>2</sub> e SO<sub>2</sub>, i più nocivi di questi ossidi.

<sup>12</sup> Ad esempio, direttive [82/884/CEE](#), [85/203/CEE](#), [92/72/CEE](#), [96/62/CE](#) (direttiva quadro), [1999/30/CE](#), [2000/69/CE](#), [2002/3/CE](#) e [2004/107/CE](#).

<sup>13</sup> Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (GU L 152 dell'11.6.2008, pag. 1).

pone l'accento sul miglioramento della salute dei cittadini mediante una migliore qualità dell'aria che si respira.

8. La direttiva QAA impone agli Stati membri di definire zone di qualità dell'aria all'interno del proprio territorio. Gli Stati membri svolgono valutazioni preliminari della qualità dell'aria in ciascuna zona e instaurano reti di stazioni di misurazione fisse nelle aree inquinate. La direttiva comprende criteri riguardanti l'ubicazione e il numero minimo di punti di campionamento (cfr. **paragrafo 32**)<sup>14</sup>.

9. Gli Stati membri raccolgono i dati ricavati dalle reti e li trasmettono alla Commissione e all'AEA ogni anno (cfr. **riquadro 3**). La Commissione valuta questi dati a fronte dei valori standard UE<sup>15</sup> stabiliti dalla direttiva QAA. Nei casi in cui le concentrazioni siano superiori ai parametri fissati, gli Stati membri devono predisporre piani per la qualità dell'aria che affrontino il problema il prima possibile. La Commissione valuta tali piani e procede con un'azione legale se ritiene che gli Stati membri non ottemperino alle disposizioni della direttiva. La direttiva impone agli Stati membri obblighi di informazione dei cittadini, stabilendo anche soglie di allarme e di informazione.

#### **Riquadro 3 - Ruolo della Commissione e dell'AEA**

Alla Commissione spetta il compito di valutare il rispetto della normativa e di sorvegliare l'attuazione della direttiva.

L'AEA è un'agenzia dell'Unione europea che ha lo scopo di fornire informazioni soddisfacenti e indipendenti riguardo all'ambiente. Il ruolo dell'AEA è di fornire informazioni tempestive, mirate, pertinenti e affidabili ai responsabili delle politiche e ai cittadini, in modo da promuovere uno sviluppo sostenibile.

<sup>14</sup> I punti di campionamento sono strumenti che consentono di misurare e analizzare la concentrazione degli inquinanti atmosferici nell'aria. Solitamente una stazione fissa di misurazione (stazione di monitoraggio) comprende diversi punti di campionamento.

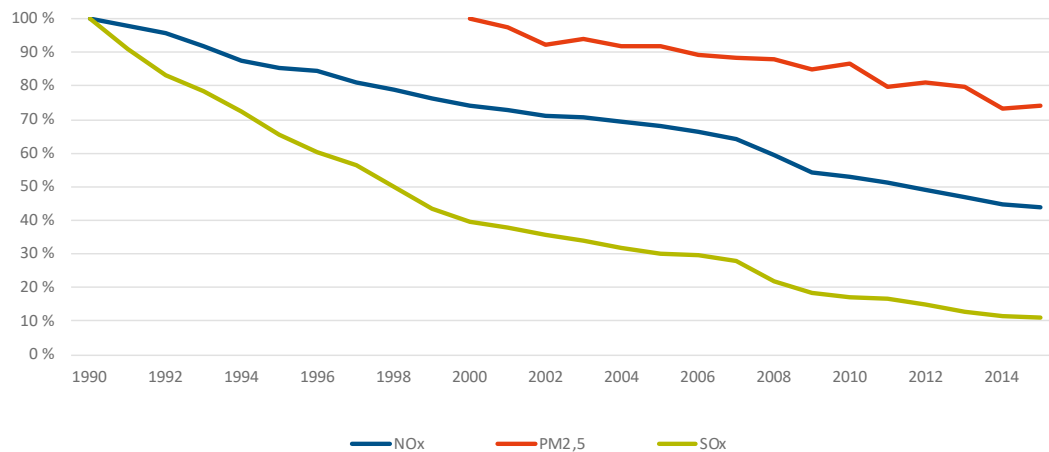
<sup>15</sup> L'espressione "valore standard" o "norma" designa i valori limite vincolanti fissati per PM, NO<sub>2</sub> e SO<sub>2</sub>, nonché il valore -obiettivo fissato per O<sub>3</sub>, che deve essere raggiunto, ove possibile, in un dato periodo.



10. Oltre a definire i limiti di concentrazione, l'UE ha legiferato al fine di ridurre le emissioni di inquinanti atmosferici causate da diversi settori<sup>16</sup>.

11. L'AEA sottolinea che negli ultimi decenni le direttive (cfr. [allegato I](#)) e i regolamenti europei (come quelli che comportano il passaggio a un altro carburante o l'eliminazione di dispositivi inefficienti) hanno contribuito alla riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici. Tra il 1990 e il 2015, le emissioni di SO<sub>x</sub> nell'UE sono diminuite dell'89 % e le emissioni di NO<sub>x</sub> del 56 %. Dal 2000, le emissioni di PM<sub>2,5</sub> sono scese del 26 %<sup>17</sup>, come illustra il [grafico 4](#).

**Grafico 4 – Trend delle emissioni di inquinanti atmosferici dal 1990 (dal 2000 per il PM<sub>2,5</sub>)**



Fonte: [AEA](#).

12. Secondo l'OMS e l'AEA, questo calo delle emissioni totali di inquinanti atmosferici non si traduce automaticamente in riduzioni analoghe delle concentrazioni dei medesimi<sup>18</sup>. La

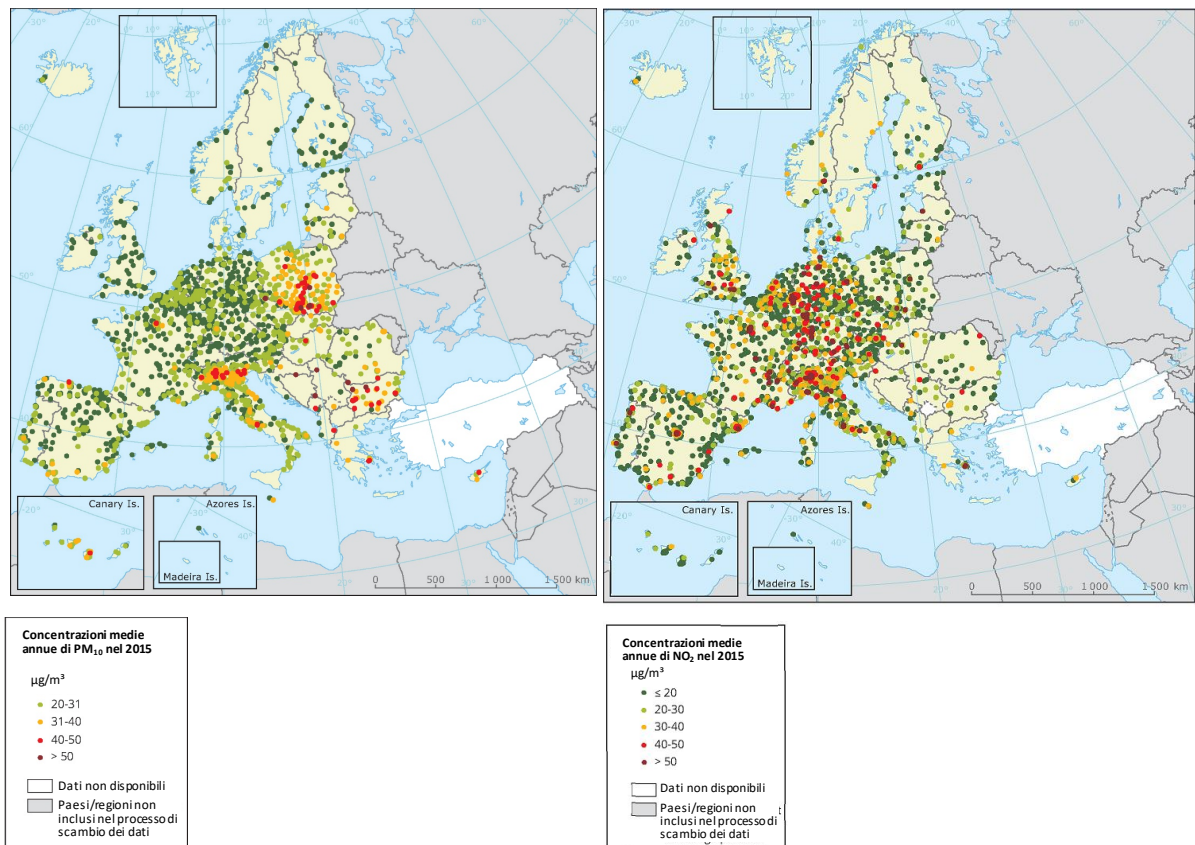
<sup>16</sup> Gli atti giuridici pertinenti dell'Unione in merito al controllo dell'inquinamento atmosferico in base alla fonte sono disponibili nella [pagina Internet della direzione generale dell'Ambiente](#).

<sup>17</sup> AEA, "[Emissions of the main air pollutants in Europe](#)" (Emissioni dei principali inquinanti atmosferici in Europa), 2017.

<sup>18</sup> Ciò è dovuto a fattori complessi quali la composizione chimica dei diversi inquinanti nell'atmosfera oppure il loro trasporto a lunga distanza nell'atmosfera. Cfr. OMS, "[Economic cost of the health impact of air pollution in Europe](#)" (Costo economico dell'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute in Europa), 2015, pag. 7. Cfr. anche relazione sullo stato dell'ambiente (SOER) 2015 "[European briefings: Air pollution](#)" (Documenti di riflessione sull'Europa: l'inquinamento atmosferico), 2015, e AEA, "[Air pollution: Air pollution harms](#)

normativa UE non pone l'accento sulla riduzione delle emissioni in luoghi in cui le persone sono maggiormente esposte all'inquinamento atmosferico o dove si registrano le concentrazioni massime (cfr. [grafico 5](#)). Ad esempio, anche se i motori delle automobili producono meno emissioni in virtù delle norme dell'UE più rigide riguardo alle emissioni, l'inquinamento atmosferico può comunque aumentare qualora aumenti l'utilizzo delle automobili. Pertanto, sono necessari interventi specifici nelle zone densamente popolate per ridurre le concentrazioni di inquinanti atmosferici, poiché l'esposizione umana, in particolare al PM e all'NO<sub>2</sub>, rimane elevata.

**Grafico 5 – Concentrazioni di PM<sub>10</sub> e di NO<sub>2</sub> nel 2015**



Fonte: [dati e mappe dell'AEA](#).

13. A seguito delle strategie precedenti, nel dicembre 2013 la Commissione ha pubblicato il [programma "Aria pulita" per l'Europa](#), mirato a contrastare la diffusa inosservanza delle

[human health and the environment](#)" (Inquinamento atmosferico: l'inquinamento atmosferico nuoce alla salute umana e all'ambiente), 2008.

norme dell'UE sulla qualità dell'aria e a garantire la piena conformità alla legislazione vigente entro il 2020. Il programma definisce altresì un percorso per l'UE per soddisfare entro il 2030 l'obiettivo a lungo termine di ridurre la mortalità prematura dovuta al PM e all'O<sub>3</sub> del 52 % rispetto al 2005. La Commissione ha constatato il persistere di divari significativi in termini di conformità per alcuni inquinanti e ha avviato un controllo di idoneità nel 2017 per esaminare la performance della direttiva sulla qualità dell'aria ambiente.

### **ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT**

14. Nella presente relazione, si valuta se le azioni dell'UE volte a proteggere la salute umana dall'inquinamento atmosferico siano state efficaci. La Corte ha esaminato se: i) la direttiva QAA sia stata ben concepita per contrastare l'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute; ii) gli Stati membri abbiano dato efficace attuazione alla direttiva; iii) la Commissione abbia monitorato e promosso il rispetto della direttiva; iv) la qualità dell'aria sia stata adeguatamente considerata anche in altre politiche dell'UE e opportunamente sostenuta dai fondi dell'UE; v) i cittadini siano stati informati in modo adeguato sui temi relativi alla qualità dell'aria.

15. La Corte ha concentrato l'attenzione sulle disposizioni della direttiva QAA riguardo alla salute umana e sugli inquinanti atmosferici più dannosi per la salute: PM, NO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub> e O<sub>3</sub> (cfr. **paragrafo 3**)<sup>19</sup>.

16. È stato posto l'accento sulle zone urbane, poiché è in queste aree che l'inquinamento atmosferico incide maggiormente sulla salute umana (cfr. **paragrafo 2**). La Corte ha esaminato la modalità in cui sei centri urbani nell'UE hanno affrontato il problema e hanno

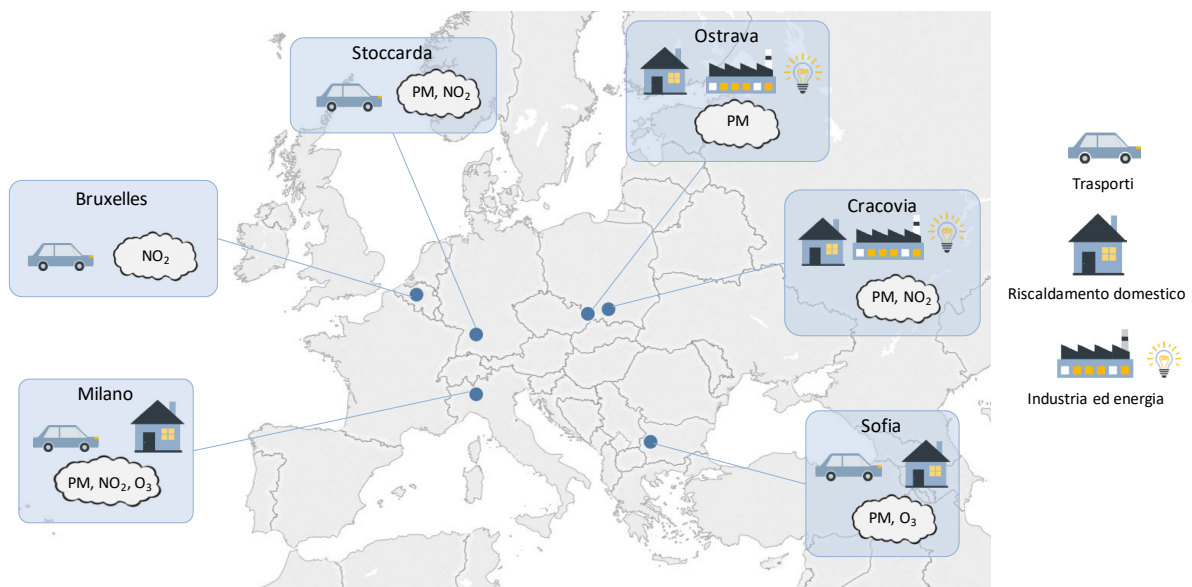
---

<sup>19</sup> La direttiva QAA si concentra solo sulla qualità dell'aria ambiente e, pertanto, la qualità dell'aria negli ambienti chiusi non rientra nell'ambito dell'audit. La direttiva comprende altresì disposizioni e limiti di emissione per proteggere la vegetazione e per regolare le concentrazioni di piombo, benzene e monossido di carbonio. Tali sostanze inquinanti non sono state esaminate nell'audit, poiché il loro effetto complessivo sui livelli di decessi prematuri è modesto. L'estensione dell'audit ha anche escluso le fonti naturali di inquinamento atmosferico.

utilizzato i finanziamenti forniti nell'ambito della politica di coesione dell'UE e dei programmi LIFE (cfr. **riquadro 4**)<sup>20</sup>.

#### Riquadro 4 – Selezione di sei studi di casi

Nel procedere alla selezione, la Corte ha cercato una distribuzione geografica ampia dei punti critici ad alto livello di inquinamento. Ha altresì considerato gli importi dei finanziamenti dell'UE per la qualità dell'aria ricevuti da questi Stati membri. La mappa mostra i principali inquinanti e le rispettive fonti nelle città selezionate, secondo i rilevamenti degli Stati membri.



Fonti: analisi della Corte dei conti europea e piani per la qualità dell'aria delle sei città considerate.

17. L'audit ha coperto il periodo intercorrente tra l'adozione della direttiva QAA nel 2008 e marzo 2018. L'analisi verteva sull'impostazione della strategia e sul monitoraggio, da parte della Commissione, dell'attuazione della direttiva QAA mediante l'esame di documenti, colloqui con il personale e la verifica di banche dati presso la Commissione e l'AEA. Per esaminare l'attuazione, da parte degli Stati membri, della direttiva e dei progetti per la qualità dell'aria finanziati dall'UE, gli auditor della Corte hanno svolto visite in loco, analizzato la documentazione dei progetti e incontrato le parti interessate locali (autorità nazionali e locali, beneficiari dei progetti e altri soggetti in causa della società civile) nelle sei città selezionate e nelle capitali dei rispettivi Stati membri. Per l'attività di audit in Polonia, la

<sup>20</sup> L'audit non ha riguardato i progetti finanziati dai programmi di ricerca dell'UE e le misure di sviluppo rurale, in ragione del loro scarso impatto sulle zone urbane.

Corte ha collaborato con l'Istituzione superiore di controllo (NIK)<sup>21</sup>. È stata presa in considerazione la consulenza fornita dagli esperti riguardo alla definizione, all'attuazione e al monitoraggio della direttiva QAA. La Corte ha altresì contribuito a un audit cooperativo internazionale sulla qualità dell'aria svolto dall'organizzazione europea delle istituzioni superiori di controllo [EUROSAI](#).

## **OSSERVAZIONI**

### ***Le norme della direttiva sono meno rigide di quanto consiglino i riscontri in merito all'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute***

18. Le norme dell'UE per la protezione della salute sancite nella direttiva QAA affrontano l'impatto sulla salute a breve e a lungo termine<sup>22</sup>. Limitano il numero di superamenti dei valori a breve termine (giornalieri e orari) applicabili alle concentrazioni e prevedono altresì che le medie annue siano inferiori a valori definiti. La direttiva QAA stabilisce che è opportuno "[...] definire adeguati obiettivi per la qualità dell'aria ambiente che tengano conto delle pertinenti norme, orientamenti e programmi dell'Organizzazione mondiale della sanità"<sup>23</sup>.

19. Tuttavia, i limiti definiti dall'UE riguardo alla qualità dell'aria ambiente sono molto meno rigidi rispetto alle linee-guida dell'OMS relative al PM<sub>2,5</sub> e all'SO<sub>2</sub> e sono meno rigidi per il PM<sub>10</sub> (media annua) e per l'ozono. Per il PM<sub>10</sub> (valore giornaliero) e l'NO<sub>2</sub>, le norme dell'UE sono allineate alle linee-guida dell'OMS e consentono il superamento dei limiti in alcune occasioni. La **tabella 1** fornisce un confronto tra le [linee-guida sulla qualità dell'aria dell'OMS](#) e le norme dell'UE, mentre il **riquadro 5** spiega la differenza tra linee-guida e norme.

---

<sup>21</sup> L'obiettivo della collaborazione era condividere conoscenze, competenze e idee a cui attingere nella preparazione dei programmi di audit. Essa includeva lo scambio di opinioni e di documenti relativi all'audit. Alla missione di audit della Corte in Polonia ha partecipato un'équipe di auditor che rappresentavano entrambe le istituzioni.

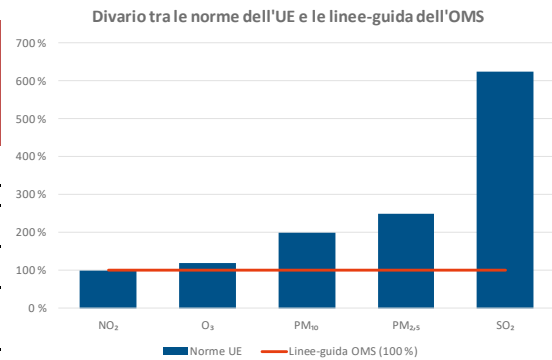
<sup>22</sup> L'esposizione all'inquinamento atmosferico per alcune ore o alcuni giorni (esposizione di breve durata) causa sintomi acuti per la salute umana e l'esposizione per mesi o anni (esposizione di lunga durata) comporta problemi di salute cronici. Cfr. AEA, ["Air quality in Europe — 2017 report"](#) (Qualità dell'aria in Europa – Relazione 2017), 2017, pag. 50.

<sup>23</sup> Cfr. preambolo della direttiva QAA, considerando 2.

**Tabella 1 – Norme dell'UE sulla qualità dell'aria e linee-guida dell'OMS**

Inquinante	Periodo	Linee-guida OMS $\mu\text{g}/\text{m}^3$	Valori limite della direttiva QAA dell'UE $\mu\text{g}/\text{m}^3$	N. di superamenti delle norme UE consentiti in un anno
NO <sub>2</sub>	1 anno	40	40	-
	1 ora	200	200	18
O <sub>3</sub>	8 ore	100	120	25
	1 anno	20	40	-
PM <sub>10</sub>	24 ore	50 <sup>(a)</sup>	50	35
	1 anno	10	25	-
PM <sub>2,5</sub>	24 ore	25	-	-
	24 ore	20	125	3
SO <sub>2</sub>	1 ora	-	350	24
	10 minuti	500	-	-

(a) L'OMS raccomanda da seguire questa linea guida come 99° percentile (3 superamenti).



Fonti: linee-guida dell'OMS sulla qualità dell'aria (2005) e direttiva 2008/50/CE (direttiva QAA).

#### Riquadro 5 – Differenza tra linee-guida e norme

Le linee-guida sulla qualità dell'aria si basano su riscontri scientifici riguardanti gli effetti dell'inquinamento atmosferico sulla salute. Le norme, che nella maggior parte dei casi sono giuridicamente vincolanti, devono tenere conto della fattibilità tecnica e dei costi e benefici della conformità<sup>24</sup>. Gli orientamenti dell'OMS indicano che, consentendo il superamento dei limiti in un determinato numero di occasioni, si possono ridurre i costi di conformità<sup>25</sup>.

20. La direttiva QAA è stata la prima direttiva a definire valori limite per il PM<sub>2,5</sub>, ma non è stata la prima a regolamentare le concentrazioni di PM<sub>10</sub>, NO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, e O<sub>3</sub>. Poiché non ha introdotto alcun cambiamento ai valori definiti dalle direttive che ha aggiornato<sup>26</sup>, i valori

<sup>24</sup> OMS, "[Air quality guidelines – Global update 2005](#)" (Linee-guida sulla qualità dell'aria – Aggiornamento globale 2005), pag. 7.

<sup>25</sup> OMS, "[Guidance for setting air quality standards](#)", 1997) (Orientamenti per la definizione di norme sulla qualità dell'aria, 1997), allegato 3.

<sup>26</sup> La direttiva QAA ha accorpato le direttive [96/62/CE](#), [1999/30/CE](#) (prima "direttiva derivata"), [2000/69/CE](#) (seconda "direttiva derivata") e [2002/3/CE](#) (terza "direttiva derivata").

limite per PM<sub>10</sub>, NO<sub>2</sub> e SO<sub>2</sub> risalgono ormai a 20 anni fa<sup>27</sup> e il valore-obiettivo per l'O<sub>3</sub> risale a oltre 15 anni fa<sup>28</sup>.

21. I legislatori dell'UE hanno indebolito la [proposta della Commissione del 1997](#) stabilendo valori limite più elevati o aumentando il numero di superamenti possibili<sup>29</sup>. Il valore-obiettivo per l'O<sub>3</sub> definito nella direttiva QAA è meno severo rispetto al passato<sup>30</sup>.

22. L'OMS ritiene che il PM<sub>2,5</sub> sia l'inquinante atmosferico più nocivo<sup>31</sup>. Le linee-guida dell'OMS prevedono, a differenza della direttiva QAA, un valore a breve termine per il PM<sub>2,5</sub>. Pertanto, la norma dell'UE si basa solo su una media annua e le emissioni di PM<sub>2,5</sub> elevate e nocive dovute al riscaldamento domestico durante l'inverno vengono compensate dai livelli estivi più bassi (cfr. [riquadro 1](#)). Il valore limite annuo definito nella direttiva QAA (25µg/m<sup>3</sup>) equivale a oltre il doppio del valore previsto dalle linee-guida dell'OMS (10µg/m<sup>3</sup>). La direttiva QAA ha introdotto la possibilità di aggiornare il valore limite a 20µg/m<sup>3</sup>, che però la Commissione non ha colto quando ha esaminato la questione nel 2013.

23. Il valore limite giornaliero dell'UE per l'SO<sub>2</sub> è oltre sei volte superiore al valore previsto dalle linee-guida dell'OMS. Sebbene quasi tutti gli Stati membri rispettino il limite giornaliero dell'UE (cfr. [grafico 6](#)), l'AEA sottolinea che nel 2015 il 20 % della popolazione urbana dell'UE

---

<sup>27</sup> Sono stati definiti nella [direttiva 1999/30/CE del Consiglio](#), del 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo (GU L 163 del 29.6.1999, pag. 41).

<sup>28</sup> Sono stati definiti nella [direttiva 2002/3/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2002, relativa all'ozono nell'aria (GU L 67 del 9.3.2002, pag. 14).

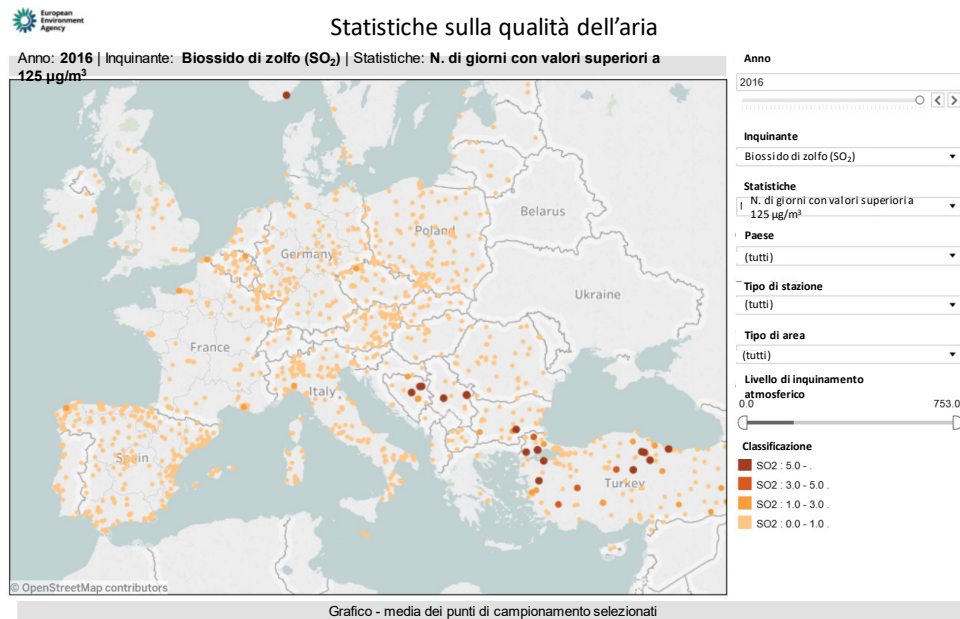
<sup>29</sup> Ad esempio, per il valore limite annuo relativo al PM<sub>10</sub> la Commissione ha proposto 30µg/m<sup>3</sup> e il valore stabilito nella direttiva QAA è 40µg/m<sup>3</sup>. In merito al valore limite orario per l'NO<sub>2</sub>, la Commissione ha proposto che quest'ultimo potesse essere superato otto volte all'anno, mentre la direttiva QAA consente 18 superamenti.

<sup>30</sup> La [direttiva 92/72/CEE](#) definisce una soglia di 110µg/m<sup>3</sup>, mentre la [direttiva 2002/3/CE](#) stabilisce che il valore-obiettivo attuale sia pari a 120µg/m<sup>3</sup> su una media giornaliera di otto ore e consente 25 superamenti.

<sup>31</sup> [Pagina Internet](#) e [scheda informativa](#) dell'OMS.

era ancora esposta a concentrazioni superiori al valore previsto dalle linee-guida dell'OMS<sup>32</sup>. Poiché i valori limite accomodanti per il SO<sub>2</sub> definiti nella direttiva QAA sono generalmente rispettati, la Commissione sta intraprendendo misure di esecuzione solo nei confronti di uno Stato membro (Bulgaria, cfr. [allegato III](#)).

#### Grafico 6 – Osservanza del valore limite giornaliero per il SO<sub>2</sub> nel 2016



Fonte: visualizzatore dei dati del portale europeo sulla qualità dell'aria.

24. La definizione di norme molto accomodanti ha gravi ricadute sulle comunicazioni da effettuare e sulle misure di esecuzione, in particolare per l'SO<sub>2</sub> e il PM<sub>2,5</sub> (cfr. [paragrafi 22-23](#)). Ad esempio, i luoghi che presentano concentrazioni di SO<sub>2</sub> notevolmente più elevate rispetto ai valori previsti dalle linee-guida dell'OMS continuano a essere conformi alla direttiva QAA e, di conseguenza, sono tenuti ad installare meno stazioni di misurazione e a segnalare dati relativi a un numero minore di siti; spesso inoltre non considerano come affrontare il problema delle concentrazioni di SO<sub>2</sub> nei propri piani per la qualità dell'aria.

25. La Commissione ha stimato in un importo compreso tra 5 e 8 miliardi di euro i costi diretti per la conformità alla proposta di direttiva QAA e ha valutato i benefici per la salute tra 37 e 119 miliardi di euro all'anno nel 2020. La Commissione ha concluso che i benefici

<sup>32</sup> AEA, ["Air quality in Europe — 2017 report"](#) (Qualità dell'aria in Europa – Relazione 2017), 2013, pag. 9.



relativi alla politica per la qualità dell'aria erano di gran lunga superiori ai costi di attuazione<sup>33</sup>.

26. Nel 2013 l'OMS ha svolto un "[esame dei riscontri in materia di ripercussioni dell'inquinamento atmosferico per la salute](#)", in cui raccomandava alla Commissione di far sì che i riscontri riguardo agli effetti degli inquinanti atmosferici sulla salute e le implicazioni per la qualità dell'aria fossero esaminati periodicamente. Dall'esame svolto dall'OMS è emerso che i riscontri scientifici giustificavano valori limiti dell'UE più rigidi per il PM<sub>10</sub> e il PM<sub>2,5</sub> e la regolamentazione delle medie di breve periodo (ad esempio, 24 ore) per il PM<sub>2,5</sub>. Tale attività mirava a sostenere l'esame svolto dalla Commissione nel 2013 relativo alle politiche dell'UE per la qualità dell'aria, ma non ha determinato alcun cambiamento nei valori limite originali definiti nella direttiva QAA.

27. Più di recente, diverse associazioni mediche di categoria hanno chiesto all'UE di prendere atto degli ultimi riscontri scientifici a sostegno di norme più severe e di una nuova norma per il PM<sub>2,5</sub><sup>34</sup> nel breve periodo.

---

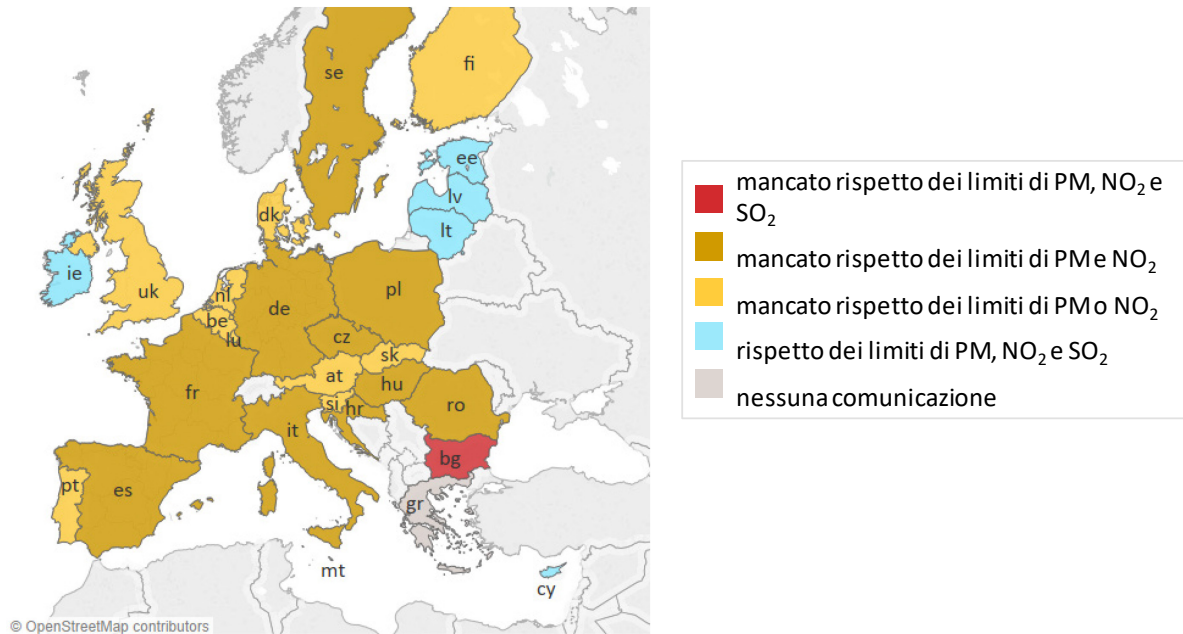
<sup>33</sup> [SEC\(2005\) 1133](#) del 29 settembre 2005 "Impact Assessment annex to the Communication on Thematic Strategy on Air Pollution and the Directive on "Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe" (Valutazione d'impatto: allegato alla comunicazione sulla "Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico" e alla direttiva sulla "qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa"), pag. 21.

<sup>34</sup> Cfr. ad esempio il [contributo apportato dalla Società europea di pneumologia](#) al controllo di idoneità, effettuato dalla Commissione, delle direttive dell'UE sulla qualità dell'aria ambiente oppure la [raccomandazione formulata dall'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail](#).

**La maggior parte degli Stati membri non ha attuato efficacemente la direttiva QAA ...**

28. Nel 2016, 13 Stati membri hanno violato i valori limite per il PM<sup>35</sup>, 19 hanno violato i valori limite per l'NO<sub>2</sub><sup>36</sup> e uno Stato membro ha violato i valori limite per l'SO<sub>2</sub><sup>37</sup>. Tutti e 28 gli Stati membri, ad eccezione di Estonia, Irlanda, Cipro, Lettonia, Lituania e Malta avevano commesso una violazione di uno o più di questi valori limite (cfr. **grafico 7**).

**Grafico 7 – Conformità degli Stati membri ai valori limite nel 2016**



Fonte: Commissione europea.

29. Il **grafico 8** riporta le concentrazioni di PM e NO<sub>2</sub> in ciascuna città visitata dagli auditor della Corte rispetto ai valori limite dell'UE<sup>38</sup>. Nel complesso, le concentrazioni di inquinanti

<sup>35</sup> Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia e Svezia. La Grecia non ha fornito tutti i dati richiesti per il 2016.

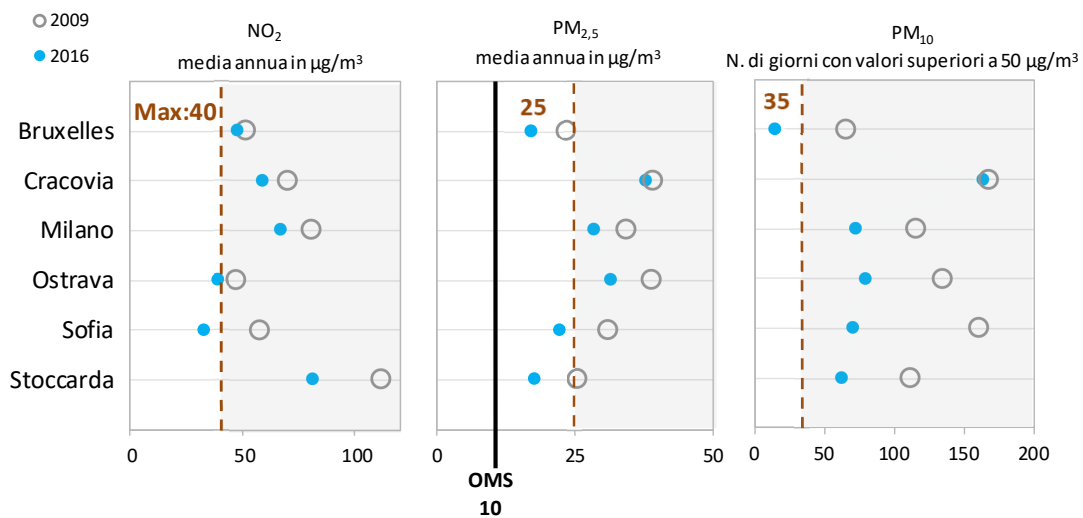
<sup>36</sup> Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Germania, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Finlandia, Svezia e Regno Unito. La Grecia non ha fornito tutti i dati richiesti per il 2016.

<sup>37</sup> Bulgaria.

<sup>38</sup> Per quanto concerne l'SO<sub>2</sub>, tutte le città considerate rispettavano i valori limite dell'UE; in merito all'ozono, i valori-obiettivo erano perlopiù raggiunti.

atmosferici misurate sono diminuite, soprattutto per il  $PM_{10}$ , ma in tutte le città superano ancora almeno uno dei valori limite definiti nella direttiva QAA. In particolare, dal 2009 non è stato riscontrato pressoché alcun progresso a Cracovia (PM) e Sofia ( $PM_{2,5}$ ). A Bruxelles e Milano, le concentrazioni di  $NO_2$  hanno subito poche variazioni tra il 2012 e il 2016 (cfr. [allegato II](#)). Tuttavia, i miglioramenti rilevati nelle misurazioni potrebbero in parte non essere imputabili a una migliore qualità dell'aria, come viene illustrato nei [paragrafi 32 e 33](#).

**Grafico 8 – Concentrazioni massime di PM e  $NO_2$  (2009-2016)<sup>39</sup>**



Fonte: visualizzatore dei dati del portale europeo sulla qualità dell'aria.

**... e le disposizioni per la misurazione della qualità dell'aria ammettono un grado di flessibilità che rende difficile le verifiche...**

30. È importante ottenere misurazioni soddisfacenti sui livelli di inquinamento atmosferico, in quanto ciò innesca interventi degli Stati membri volti a ridurre l'inquinamento. Inoltre, dati accurati e confrontabili sull'inquinamento sono importanti affinché la Commissione possa prendere in considerazione misure di esecuzione (cfr. [paragrafo 49](#)).

<sup>39</sup> I valori corrispondono alle misurazioni più elevate registrate ogni anno. Per Sofia, la serie di dati riguarda il periodo 2010-2016 per il  $PM_{2,5}$ . L' $SO_2$  e l' $O_3$  non sono presentati in questa sede, poiché le relative concentrazioni nelle sei città esaminate erano perlopiù conformi alle norme dell'UE.

31. Ai fini della direttiva QAA, gli Stati membri misurano la qualità dell'aria mediante una rete di stazioni di monitoraggio dotate di dispositivi (punti di campionamento) che analizzano e misurano i livelli di vari inquinanti atmosferici<sup>40</sup>. Molti Stati membri riportano i livelli riguardanti la qualità dell'aria su siti Internet per informare i cittadini. Gli Stati membri sono tenuti a inviare dati convalidati alla Commissione una volta all'anno. La Commissione quindi valuta la conformità alla direttiva. Qualora dai dati convalidati risulti un superamento dei limiti di inquinamento definiti nella direttiva QAA, gli Stati membri sono tenuti a elaborare piani per la qualità dell'aria.



**Stazione di monitoraggio della qualità dell'aria e punti di campionamento (dispositivi blu nell'immagine a destra)**

*Fonte: Corte dei conti europea.*

32. La direttiva QAA definisce una serie di criteri riguardo al numero minimo di punti di campionamento e all'ubicazione dei rispettivi siti. Tuttavia, le disposizioni relative all'ubicazione dei siti includono molteplici criteri e concedono un grado di flessibilità che può rendere molto difficili le verifiche. Prevedono che gli Stati membri situino i punti di campionamento "dove si verificano le concentrazioni più elevate" (stazioni legate alla circolazione stradale o a siti industriali) e in altre aree all'interno delle zone e degli agglomerati "rappresentativi dell'esposizione della popolazione in generale"<sup>41</sup> (stazioni di fondo). Di conseguenza, gli Stati membri non misurano necessariamente la qualità dell'aria in prossimità di grandi siti industriali o nelle principali arterie urbane. Quando il numero di

<sup>40</sup> Ivi inclusi gli inquinanti considerati nel presente audit (PM, NO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub> e O<sub>3</sub>).

<sup>41</sup> Parte B.1. dell'allegato III della direttiva QAA.

stazioni legate alla circolazione stradale o ai siti industriali è basso, potrebbe essere più semplice rispettare la direttiva. Il **riquadro 6** mostra le diverse prassi nelle sei città considerate<sup>42</sup>.

**Riquadro 6 – Prassi differenti nel definire l’ubicazione delle stazioni di monitoraggio**

Bruxelles dispone soltanto di due stazioni legate alla circolazione stradale, mentre Stoccarda ne ha otto e Milano undici (solo sei all’interno del perimetro urbano, di cui due erano all’interno della zona a basse emissioni).

La zona di qualità dell’aria di Ostrava presenta nel territorio di competenza una zona industriale significativa, ma solo una delle 16 stazioni di monitoraggio presenti è di tipo industriale. Una situazione analoga si riscontra a Cracovia, dove solo una delle sei stazioni di monitoraggio della città è di tipo industriale. Sofia non dispone di alcuna stazione di monitoraggio di tipo industriale, sebbene vi sorgano centrali elettriche e altri impianti industriali.

33. Il numero minimo di punti di campionamento dipende dalla popolazione residente in ciascuna zona di qualità dell’aria. Tutte le città considerate avevano più punti di monitoraggio di quanto richiesto nella direttiva. Queste misurazioni aggiuntive non devono essere incluse nei dati ufficiali comunicati dagli Stati membri, neanche quando rilevano elevati livelli di inquinamento (cfr. **riquadro 7**). La direttiva QAA prevede che gli Stati membri mantengano i punti di campionamento per i quali si sia verificato un superamento dei livelli per il PM<sub>10</sub>, ma tale obbligo non si applica agli altri inquinanti (in particolare NO<sub>2</sub> e PM<sub>2,5</sub>)<sup>43</sup>.

**Riquadro 7 – Livelli elevati di inquinamento non inclusi nei dati ufficiali**

A Ostrava, la stazione *Radvanice ZÚ* non comunica dati convalidati alla Commissione, sebbene abbia superato il valore limite giornaliero per il PM 98 volte nel 2015.

A Bruxelles, la stazione *Arts-Loi* ha registrato nel 2008 una media annua molto elevata di NO<sub>2</sub> (101 µg/m<sup>3</sup>). Nel 2009 la stazione è stata chiusa a causa di lavori ma, una volta conclusi questi ultimi (nel 2016), non comunicava comunque dati ufficiali alla Commissione.

<sup>42</sup> Informazioni basate sui dati ufficiali comunicati all’AEA per il 2015.

<sup>43</sup> Cfr. allegato V della [direttiva QAA](#).

A Sofia una serie di lavori di costruzione ha causato la delocalizzazione della stazione *Orlov Most* nel 2014. Tale stazione aveva precedentemente registrato il più alto numero di giorni di superamento dei limiti di concentrazione di PM<sub>10</sub>. A seguito della delocalizzazione, la frequenza di tali eventi misurati a Sofia è bruscamente calata (cfr. [\*allegato II\*](#)).

*Fonte:* analisi della Corte dei conti europea.

34. La direttiva QAA non prevede un monitoraggio specifico nelle zone di confine problematiche. Per affrontare efficacemente l'inquinamento transfrontaliero, è necessaria un'azione coordinata. Ad esempio, il rispetto delle leggi di Ostrava sulla qualità del carburante può risultare efficace in termini di miglioramento della qualità dell'aria solo se le regioni limitrofe della Polonia adottano misure adeguate. In caso contrario, le persone potranno ancora utilizzare carburante economico e di bassa qualità, acquistato oltre confine. Ai sensi dell'articolo 25 della direttiva, gli Stati membri invitano la Commissione ad assistere a tutte le iniziative di cooperazione riguardanti l'inquinamento atmosferico transfrontaliero. Gli Stati membri maggiormente colpiti dall'inquinamento transfrontaliero in cui si sono recati gli auditor della Corte non ritenevano utili le disposizioni della direttiva al riguardo e non hanno intrapreso azioni coordinate nei propri piani per la qualità dell'aria. Non hanno chiesto alla Commissione di intervenire.

35. Nel 2017 gli Stati membri esaminati hanno perlopiù comunicato i dati nei tempi stabiliti. La tempestività dei dati sulla qualità dell'aria è importante affinché gli Stati membri intraprendano azioni adeguate per ridurre l'inquinamento atmosferico e affinché la Commissione intervenga prima e adotti procedure di esecuzione nei confronti dello Stato membro in questione. La direttiva QAA prevede che gli Stati membri forniscano dati annuali convalidati entro il 30 settembre dell'anno successivo<sup>44</sup>. Tuttavia, le direttive precedenti prevedevano che gli Stati membri notificassero i dati alla Commissione entro sei mesi dal periodo di misurazione<sup>45</sup>. Gli sviluppi tecnologici nel corso degli ultimi anni (quali la reportistica elettronica) consentono una segnalazione anticipata.

<sup>44</sup> Articolo 27 della [direttiva QAA](#).

<sup>45</sup> Direttive [80/779/CEE](#); [82/884/CEE](#) e [85/203/CEE](#).

**... mentre i piani per la qualità dell'aria non sono concepiti come strumenti di monitoraggio efficace**

36. In caso di violazione della direttiva, gli Stati membri devono elaborare piani per la qualità dell'aria per affrontare il problema (cfr. paragrafo 9). I miglioramenti effettivi della qualità dell'aria dipendono da un'attuazione rapida ed efficace da parte degli Stati membri di misure volte a ridurre le emissioni, sulla base di validi piani per la qualità dell'aria.

Le misure previste dai piani per la qualità dell'aria spesso non sono ben mirate

37. La direttiva QAA prevede che i piani per la qualità dell'aria definiscano misure adeguate in modo tale da contenere il più possibile la durata del superamento dei limiti di inquinamento atmosferico. La Corte ha esaminato i piani per la qualità dell'aria delle città visitate.

38. Sulla base dell'analisi di tali piani, sono stati individuati tre motivi fondamentali che ne pregiudicano l'efficacia, ossia le misure in essi contenute:

- non erano mirate e non erano rapidamente attuabili nelle zone in cui erano state registrate le concentrazioni più elevate;
- non potevano produrre risultati significativi nel breve termine perché esulavano dalle facoltà delle autorità locali responsabili della loro attuazione o perché erano state concepite per il lungo termine;
- non erano suffragate da stime dei costi o erano prive di copertura finanziaria.

39. Il riquadro 8 fornisce esempi di debolezze riscontrate nei piani per la qualità dell'aria che pregiudicano l'obiettivo di ridurre le concentrazioni di inquinamento atmosferico.

**Riquadro 8 - Esempi che pregiudicano i risultati dei piani per la qualità dell'aria**

I veicoli diesel sono una fonte significativa di inquinamento atmosferico, in particolare l'NO<sub>2</sub> (cfr. paragrafo 57). Tuttavia, nei sei piani per la qualità dell'aria analizzati dagli auditor della Corte erano perlopiù assenti misure volte a ridurre l'uso di mezzi di trasporto privati in prossimità dei siti in cui erano state rilevate le concentrazioni più elevate.

In Italia (Milano), l'uso di sistemi elettronici per monitorare l'accesso alle zone a basse emissioni è subordinato all'adozione preliminare di una normativa nazionale. In Belgio (Bruxelles), il piano per la qualità dell'aria propone di limitare i veicoli (precedenti alle specifiche Euro 5) nelle zone a basse emissioni a partire dal 2025. Inoltre, l'impatto previsto delle limitazioni alla circolazione incluse nei piani per la qualità dell'aria predisposti dagli Stati membri sulla riduzione di concentrazioni di NO<sub>2</sub> non è attendibile, in quanto non si basa su condizioni di guida reali.

La sostituzione dei dispositivi di riscaldamento inefficienti, spesso appartenenti a famiglie a basso reddito, costituisce una sfida considerevole per i cittadini e per le autorità di alcuni Stati membri. In Polonia (Małopolska), la risoluzione contro lo smog limita l'uso dei combustibili solidi. I costi per la sostituzione delle fonti di riscaldamento residenziale possono essere superiori a un miliardo di euro e il finanziamento nazionale non è garantito.

40. Se, da un lato, i piani per la qualità dell'aria hanno individuato le principali fonti di inquinamento, dall'altro non contenevano sempre misure specifiche per affrontare il problema delle loro emissioni. Ad esempio, l'ultimo piano per la qualità dell'aria di Cracovia contiene solo misure limitate in grado di ridurre le emissioni industriali, che rappresentano una fonte significativa di inquinamento da NO<sub>2</sub>, mentre il piano per la qualità dell'aria di Sofia non include alcuna misura che riduca le emissioni domestiche, che costituiscono una considerevole fonte di inquinamento da PM (cfr. **riquadro 4**).

41. I piani per la qualità dell'aria spesso proponevano misure prive di impatto diretto sulla riduzione delle concentrazioni di inquinanti atmosferici quali misure di semplificazione amministrativa, valutazioni o sondaggi. La Corte ha altresì riscontrato che i piani per la qualità dell'aria non valutavano l'efficienza economica delle misure.

42. Il conseguimento dei valori-obiettivo relativi alla qualità dell'aria richiede talvolta decisioni politiche difficili. Ad esempio, l'uso di veicoli privati costituisce una considerevole fonte di inquinamento atmosferico urbano a Bruxelles, Stoccarda e Milano e le misure più efficaci consisterebbero nel limitarlo.





**Stazione di monitoraggio Am Neckartor a Stoccarda.**

*Fonte: Corte dei conti europea.*

I piani per la qualità dell'aria prediligono la quantità anziché la qualità delle informazioni

43. Tutte e sei le città considerate predispongono da molto tempo piani per la qualità dell'aria. Tali piani riguardano solitamente periodi di 4-5 anni. La direttiva sulla qualità dell'aria non prevede che gli Stati membri riferiscano alla Commissione in merito all'attuazione dei rispettivi piani per la qualità dell'aria né che li aggiornino quando vengono adottate nuove misure o qualora i progressi compiuti siano chiaramente insufficienti. Gli Stati membri devono aggiornare i piani per la qualità dell'aria solo al termine del periodo previsto dal piano, se la qualità dell'aria non soddisfa ancora le norme pertinenti.

44. Data la diffusione di elevati livelli di inquinamento, gli Stati membri predispongono un cospicuo numero di piani per la qualità dell'aria. I piani per la qualità dell'aria esaminati erano prolissi<sup>46</sup> e spesso non contenevano tutte le pertinenti misure per la qualità dell'aria pianificate o adottate<sup>47</sup>. Gli Stati membri presentano altresì ulteriori documenti contenenti misure aggiuntive, laddove richiesto dalla Commissione.

---

<sup>46</sup> I piani per la qualità dell'aria esaminati erano costituiti in media da ben oltre 200 pagine.

<sup>47</sup> Ad esempio, a Bruxelles diversi documenti contengono misure relative alla qualità dell'aria: il *Plan Régional Air-Climat-Énergie*, il COBRACE, il *Plan Régional de la Mobilité (IRIS2)* e il *Plan portant sur les dépassements observés pour les concentrations de NO<sub>2</sub>*. A Milano, accordi regionali, quali l'accordo di bacino padano, vanno a integrare il piano per la qualità dell'aria della Regione Lombardia.

45. L'elaborazione dei piani per la qualità dell'aria è un processo che richiede molto tempo. Quando gli Stati membri trasmettono tali piani alla Commissione, solitamente trattano una violazione di un limite di inquinamento atmosferico che si è verificata più di due anni prima<sup>48</sup>, ma non forniscono informazioni sull'evoluzione successiva.

46. I fattori summenzionati concorrono a rendere difficoltoso il monitoraggio, da parte della Commissione, degli interventi effettuati dagli Stati membri. Ciò ha rallentato il monitoraggio dell'attuazione della direttiva.

47. Il persistere di elevati livelli di inquinamento (cfr. **grafico 4**), seppur in calo, mostrano che l'elaborazione di piani per la qualità dell'aria non è stata sufficiente a garantire la conformità alla direttiva QAA e a ridurre l'inquinamento quanto prima. Ciò è stato confermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) in sentenze recenti (cfr. **paragrafo 52**).

***L'attività di verifica della conformità da parte della Commissione è soggetta a limitazioni e il processo per far rispettare il diritto UE è lento***

48. La direttiva QAA richiede che la Commissione proceda al monitoraggio dell'attuazione della direttiva e faccia sì che gli Stati membri la rispettino. Tuttavia, gli Stati membri non devono riferire in merito all'attuazione dei piani per la qualità dell'aria, né devono aggiornarli quando adottano nuove misure o quando i progressi sono insufficienti (cfr. **paragrafo 43**). Talune disposizioni della direttiva sono, per loro natura, difficili da verificare (come far sì che gli Stati membri ottemperino ai propri obblighi di informazione dei cittadini oppure controllare l'ubicazione di oltre 4 000 stazioni di monitoraggio).

49. A fronte di frequenti superamenti dei limiti di inquinamento atmosferico, la Commissione individua le più gravi violazioni di conformità e avvia un dialogo con gli Stati membri interessati, finché decide di chiudere il procedimento oppure giunge alla conclusione che lo Stato membro non sia riuscito a presentare misure sufficientemente

---

<sup>48</sup> La direttiva QAA stabilisce che i piani per la qualità dell'aria debbano essere comunicati alla Commissione "senza indugio e al più tardi entro due anni dalla fine dell'anno in cui è stato rilevato il primo superamento" (cfr. articolo 23).

ambiziose e convincenti. In questa fase, la Commissione può avviare una procedura di infrazione nei confronti dello Stato membro.

50. A gennaio 2018, la Commissione aveva 16 procedure di infrazione in corso dovute all'inquinamento da PM, 13 per inquinamento da NO<sub>2</sub>, una per inquinamento da SO<sub>2</sub> e due ulteriori procedure di infrazione riguardanti il monitoraggio dell'inquinamento atmosferico (cfr. [allegato III](#)).

51. La Corte ha analizzato le procedure di infrazione in corso che coinvolgono le sei città considerate<sup>49</sup>. Tutti e sei gli Stati membri hanno presentato una richiesta di proroga del termine per il conseguimento ai sensi dell'articolo 22<sup>50</sup>. Di conseguenza, la procedura di infrazione è potuta iniziare soltanto dopo che la Commissione aveva preso una decisione riguardo a tali richieste di proroga.

52. In quattro occasioni<sup>51</sup>, la Commissione è riuscita a ottenere sentenze favorevoli contro gli Stati membri per superamento dei limiti di inquinamento atmosferico, ma non ha richiesto agli Stati membri in questione di adottare misure correttive. Di conseguenza, la Commissione ha ridefinito il suo approccio e, di recente, ha vinto le cause contro la Bulgaria (il 5 aprile 2017) e la Polonia (il 22 febbraio 2018)<sup>52</sup>. Nelle sentenze, la CGUE ha confermato che la semplice adozione di un piano per la qualità dell'aria al fine di conformarsi alla direttiva non era sufficiente e ha deliberato che Bulgaria e Polonia non avevano ottemperato all'obbligo che incombeva loro di contenere il più possibile la durata del superamento dei limiti. Il [grafico 9](#) mostra che ci sono voluti sei-otto anni prima che la Commissione deferisse

---

<sup>49</sup> Tutte le città hanno procedure di infrazione in corso in relazione sia al PM<sub>10</sub> che all'NO<sub>2</sub>. L'eccezione è costituita da Sofia, che ha una procedura di infrazione in corso solo per il PM<sub>10</sub>.

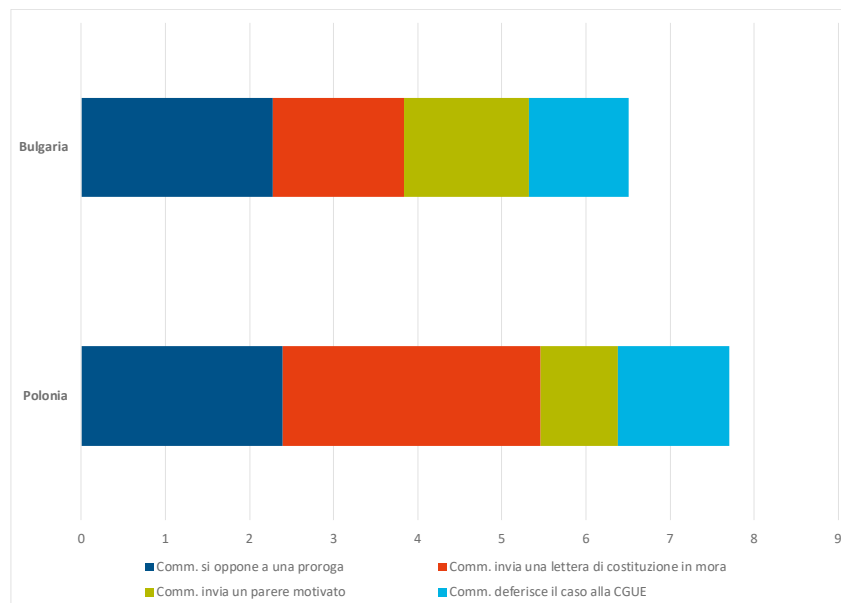
<sup>50</sup> Tale articolo prevede che, a determinate condizioni, gli Stati membri possono chiedere una deroga all'obbligo di applicare i valori limite per il PM<sub>10</sub> fino all'11 giugno 2011 e possono richiedere la proroga del termine di conformità ai valori limite per il biossido di azoto fino al 1° gennaio 2015 (per un massimo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2010; il termine è stabilito nell'allegato XI).

<sup>51</sup> Slovenia ([C-365/10](#)), Svezia ([C-479/10](#)), Portogallo([C-34/11](#)) e Italia ([C-68/11](#)).

<sup>52</sup> Cfr. [causa C-488/15](#) per la Bulgaria e [causa C-336/16](#) per la Polonia.

alla CGUE questi casi relativi a violazioni dei limiti per il PM<sub>10</sub>.<sup>53</sup> Per applicare sanzioni pecuniarie, la Commissione deve nuovamente adire la CGUE e chiedere una nuova sentenza<sup>54</sup>. Le violazioni dei limiti per l'NO<sub>2</sub> sono iniziate molto più tardi e non è stato ancora presentato alcun ricorso alla CGUE. Non vi è alcuna procedura di infrazione in corso per l'ozono<sup>55</sup>.

**Grafico 9 – Durata dei procedimenti relativi al PM<sub>10</sub> (in anni)**



Fonte: Commissione europea.

53. Gli Stati membri hanno oltre due anni per trasmettere i piani per la qualità dell'aria, dopo aver rilevato la violazione dei limiti relativi alla qualità dell'aria. Poiché i colloqui successivi nell'ambito delle procedure di infrazione tra gli Stati membri e la Commissione

<sup>53</sup> Le procedure di infrazione sono state avviate con l'invio della lettera di costituzione in mora alla Bulgaria (il 25 gennaio 2013) e alla Polonia (il 26 aprile 2013). La Commissione ha inviato una lettera di parere motivato alla Bulgaria l'11 luglio 2014 e alla Polonia il 27 febbraio 2015.

<sup>54</sup> In particolare, deve adire la Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 260 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come illustrato sul [sito Internet della Commissione](#).

<sup>55</sup> L'ozono troposferico non viene emesso da una fonte specifica, bensì è generato da una reazione chimica che coinvolge gas precursori e luce solare. La direttiva richiede solo che i valori-obiettivo per l'ozono siano raggiunti, ove possibile, in un dato periodo e non richiede che gli Stati membri intraprendano alcuna azione specifica o elaborino piani relativi ai precursori dell'ozono. Di conseguenza, sebbene alcuni Stati membri superino ancora il valore-obiettivo per l'ozono, non vi sono procedure di infrazione riguardo all'ozono.

sono durati, in alcuni casi, più di cinque anni, è molto probabile che durante questo periodo gli Stati membri aggiornino i piani per la qualità dell'aria. La Commissione è pertanto tenuta a esaminare i piani per la qualità dell'aria aggiornati. Di conseguenza, passano almeno 7 anni dal momento della violazione originaria fino a quando la Commissione ricorre alla CGUE.

54. Nel complesso, la Corte ha riscontrato che la lunga procedura di esecuzione non ha ancora assicurato il rispetto della direttiva.

***Alcune politiche dell'UE non riflettono in misura sufficiente l'importanza dell'inquinamento atmosferico...***

55. Molte politiche dell'UE hanno un impatto sugli inquinanti atmosferici e, pertanto, sulla qualità dell'aria, in particolare per quanto riguarda cambiamenti climatici, energia, trasporti e mobilità, industria e agricoltura.

56. Tutti i valori-obiettivo definiti nel quadro 2030 dell'UE per il clima e l'energia volti a ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 40 %, ad avere almeno il 27 % di energia ricavata da fonti rinnovabili e a migliorare l'efficienza energetica almeno del 27 % possono sostenere la riduzione delle emissioni. In un'analisi panoramica del 2017, la Corte ha rilevato che una delle principali sfide che l'UE si trova ad affrontare in materia di energia e cambiamenti climatici è il passaggio dell'UE a fonti energetiche a basso tenore di carbonio e che tale transizione può apportare benefici alla qualità dell'aria<sup>56</sup>.

57. I veicoli diesel costituiscono un elemento fondamentale per i costruttori di automobili nell'UE al fine di adempiere gli obblighi di riduzione del biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>)<sup>57</sup>, poiché essi producono meno emissioni di CO<sub>2</sub> rispetto alle automobili a benzina. Gli sviluppi

---

<sup>56</sup> [Analisi panoramica della Corte dei conti europea "L'azione dell'UE in materia di energia e cambiamenti climatici", 2017, pag. 65 e 81.](#)

<sup>57</sup> Il parco veicoli di ciascun costruttore di autovetture doveva rispettare in media i requisiti relativi alle emissioni di CO<sub>2</sub> (130 g per km entro il 2015 e 95 g per km entro 2020) definiti nel [regolamento \(UE\) 333/2014](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 443/2009 al fine di definire le modalità di conseguimento dell'obiettivo 2020 di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture nuove (GU L 103 del 5.4.2014, pag. 15).

tecnologici e le [norme EURO](#)<sup>58</sup> hanno notevolmente ridotto le emissioni di CO<sub>2</sub> e PM, ma non sono riusciti a fare altrettanto con le emissioni di NO<sub>x</sub>, causate da tali veicoli. È noto da anni<sup>59</sup> che le emissioni effettive di NO<sub>x</sub> sono più elevate di quelle prodotte in condizioni di prova. Lo scandalo “Dieselgate”, emerso quando alcuni ispettori negli Stati Uniti hanno rilevato misurazioni sospette nelle ispezioni dei veicoli, ha messo in rilievo la portata e le cause di tali discrepanze<sup>60</sup>. Prima che si verificasse il Dieselgate, la Commissione europea aveva cominciato a lavorare su una procedura di prova più realistica a livello di UE. Tuttavia, in ragione dei fattori di conformità, il valore-obiettivo di emissioni EURO 6 di 80 mg di NO<sub>x</sub> per km (deciso dai legislatori dell’UE nel 2007 con attuazione nel 2014) non dovrà essere soddisfatto, per le prove sulle emissioni reali di guida, prima del 2023<sup>61</sup>.

58. La tassazione sui carburanti sostiene le vendite di diesel in tutti gli Stati membri, ad eccezione di Ungheria e Regno Unito<sup>62</sup>. Gli acquisti di nuove automobili diesel sono diminuiti a seguito del Dieselgate, mentre all’incirca il 40 % di tutte le automobili in circolazione nell’UE hanno un motore diesel<sup>63</sup>. Poiché i trasporti stradali, e in particolare le automobili

---

<sup>58</sup> Le emissioni di CO<sub>2</sub> sono limitate da specifici regolamenti (come il regolamento (CE) n. 443/2009).

<sup>59</sup> Cfr. conclusione 3 della [relazione del Parlamento europeo sull’inchiesta sulla misurazione delle emissioni nel settore automobilistico](#) in cui si rileva che tali discrepanze sono note almeno dal 2005.

<sup>60</sup> Cfr. relazioni d’inchiesta del [Parlamento europeo](#), della [Germania](#), della [Francia](#) e del [Regno Unito](#). Le emissioni dei veicoli diesel in condizioni di guida reali possono, in media, essere quattro o cinque volte superiori ai valori di prova (AEA, “[Emissions of the main air pollutants in Europe](#)” (Emissioni dei principali inquinanti atmosferici in Europa), 2015).

<sup>61</sup> Regolamenti (UE) della Commissione [2016/427](#), [2016/646](#), [2017/1151](#) e [2017/1154](#). Le prove riguardo alle emissioni generate in condizioni di guida reali si applicano ai nuovi modelli di automobili dal settembre 2017 e si applicheranno a tutte le nuove automobili a decorrere dal settembre 2019. Per consentire ai costruttori di automobili di adeguarsi, questi ultimi possono superare il limite di emissioni per gli NO<sub>x</sub> (80 mg/km, applicabile dal 2014) per un fattore di 2,1, ossia possono emettere 168 mg/km fino al 2019. Il fattore viene ridotto a 1,5, ossia 120 mg/km, nel 2021 e l’obiettivo è applicare infine il limite di 80 mg/km entro il 2023.

<sup>62</sup> AEA, “[Transport fuel prices and taxes indicators](#)” (Prezzi del carburante per trasporto e indicatori di tassazione), 2017.

<sup>63</sup> Consiglio internazionale per i trasporti puliti (ICCT), “[European Vehicle Market Statistics – Pocketbook 2017/18](#)” (Statistiche sul mercato dei veicoli europeo – Edizione tascabile 2017/18) e Eurostat, “[Passenger cars in the EU](#)” (Autovetture nell’UE).

diesel, costituiscono una fonte significativa di emissioni di NO<sub>2</sub> (cfr. [grafico 3](#)), gli sforzi tesi a ridurre queste ultime risultano complicati.

59. Le politiche dell'UE sui cambiamenti climatici promuovono la biomassa come fonte di energia rinnovabile<sup>64</sup>. La [direttiva sull'energia da fonti rinnovabili](#)<sup>65</sup> prevedeva nel 2009 che l'UE coprisse almeno il 20 % del proprio fabbisogno totale di energia con fonti rinnovabili entro il 2020. Da allora, i finanziamenti dell'UE a favore di progetti per la biomassa sono più che raddoppiati<sup>66</sup>. Nella [relazione speciale n. 5/2018](#) sull'energia da fonti rinnovabili per uno sviluppo rurale sostenibile, la Corte ha rilevato che la combustione di biomassa legnosa può anche comportare emissioni più elevate di determinati inquinanti atmosferici nocivi. L'AEA ha rilevato problematiche analoghe<sup>67</sup>.

60. L'uso di caldaie o di dispositivi di riscaldamento inefficienti alimentati a combustibili solidi aggrava il problema dell'inquinamento atmosferico causato dal riscaldamento locale. L'UE ha stabilito norme volte a migliorare l'efficienza di tali dispositivi (la [direttiva sulla progettazione ecocompatibile](#)<sup>68</sup> con i relativi [regolamenti di attuazione](#)), ma tali norme entreranno in vigore solo per i nuovi dispositivi nel 2022.

61. La [direttiva sulle emissioni industriali](#) (IED) costituisce il principale strumento dell'UE che disciplina le emissioni di inquinanti atmosferici causate da impianti industriali

---

<sup>64</sup> La biomassa è una sostanza organica (legno o carbone vegetale) che può generare energia mediante combustione.

<sup>65</sup> Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (GU L 140 del 5.6.2009, pag. 16).

<sup>66</sup> Sono aumentati da 1,6 miliardi di euro del periodo 2007-2013 a 3,4 miliardi di euro del periodo 2014-2020. *Fonte dei dati:* Commissione europea.

<sup>67</sup> La relazione dell'AEA ["Air quality in Europe — 2016 report](#) (Qualità dell'aria in Europa — relazione 2016) constatava nel 2016 che le politiche orientate al clima non sempre opererebbero in linea con le politiche orientate alla qualità dell'aria e che l'uso della biomassa come combustibile domestico produce emissioni di inquinanti atmosferici che possono accrescere notevolmente gli effetti nocivi per la salute umana (pag. 22).

<sup>68</sup> Direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia (GU L 285 del 31.10.2009, pag. 10).

(cfr. [allegato I](#)). La direttiva consente agli Stati membri di stabilire valori limite di emissione meno severi se l'applicazione delle migliori tecniche disponibili comporta una "maggiorazione sproporzionata dei costi rispetto ai benefici ambientali". La direttiva consente altresì di ricorrere a "strumenti flessibili" in deroga ai limiti definiti per i grandi impianti di combustione. Ad esempio, 15 Stati membri<sup>69</sup> hanno adottato "piani nazionali transitori" che consentono limiti di emissione più elevati fino al 2020; per alcuni impianti di teleriscaldamento è stata concessa una proroga speciale fino al 2023 e per altri impianti non è necessario applicare le migliori tecnologie disponibili se limitano la loro attività e vengono chiusi entro il 2024.

62. L'agricoltura rappresenta il 94 % delle emissioni di ammoniaca (NH<sub>3</sub>) nell'UE<sup>70</sup>.

L'ammoniaca è un precursore del PM. L'AEA segnala che le emissioni di NH<sub>3</sub> derivanti dall'agricoltura contribuiscono a episodi di elevate concentrazioni di PM osservati in determinate regioni d'Europa, che rappresentano una violazione dei valori limite per il PM<sub>10</sub> definiti nella direttiva QAA<sup>71</sup>.

63. Sebbene le politiche dell'UE disciplinino le pratiche agricole<sup>72</sup>, i progressi riguardo alla riduzione degli inquinanti atmosferici causati dall'agricoltura sono stati molto lenti<sup>73</sup> e, dal 2012, le emissioni di NH<sub>3</sub> sono addirittura aumentate<sup>74</sup>. L'AEA osserva che, malgrado

---

<sup>69</sup> Bulgaria, Repubblica ceca, Irlanda, Grecia, Spagna, Croazia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia e Regno Unito.

<sup>70</sup> Cfr. AEA, "[Air quality in Europe — 2017 report](#)" (Qualità dell'aria in Europa – Relazione 2017), 2017, pag. 21.

<sup>71</sup> AEA, "[Air quality in Europe — 2017 report](#)" (Qualità dell'aria in Europa – Relazione 2017), 2017, pag. 24.

<sup>72</sup> In particolare la politica agricola comune (PAC), mediante [misure agroambientali](#) e altri investimenti del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale; e la [direttiva sui nitrati](#) (direttiva 91/676/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa alla protezione delle acque dell'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole (GU L 375 del 31.12.1991, pag. 1)), che pone l'accento sull'impatto dell'azoto sulla qualità dell'acqua, piuttosto che sulla qualità dell'aria.

<sup>73</sup> Le emissioni di NH<sub>3</sub> sono diminuite solo del 7 % tra il 2000 e il 2015 nell'UE. Cfr. AEA, "[Air quality in Europe — 2017 report](#)" (Qualità dell'aria in Europa – Relazione 2017), 2017, pagg. 21 e 29.

<sup>74</sup> Corte dei conti europea, "[Documento di riflessione: il futuro della PAC](#)", 2018, pag. 13.



l'esistenza di misure tecnicamente fattibili ed economicamente praticabili quali misure agronomiche, legate all'allevamento o all'energia, esse devono essere ancora adottate con la portata e l'intensità necessarie a produrre riduzioni significative di emissioni<sup>75</sup>.

***... e il finanziamento dell'UE è utile ma non sempre mirato***

64. La Corte ha esaminato il modo in cui il programma LIFE, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione (FC) abbiano sostenuto azioni volte a migliorare la qualità dell'aria nei sei Stati membri considerati.

Programma LIFE

65. L'UE promuove la qualità dell'aria mediante il [programma LIFE](#)<sup>76</sup>. La Corte ha esaminato sei progetti LIFE relativi alla qualità dell'aria in Germania, Italia e Polonia<sup>77</sup>. Vi rientrava il progetto "[LIFE Legal Actions – Legal Actions on Clean Air](#)" (Azioni legali LIFE – Azioni legali in materia di aria pulita) a sostegno delle parti interessate della società civile che potevano, ad esempio, intentare una causa al fine di ottenere miglioramenti nella qualità dell'aria<sup>78</sup> (cfr. ***paragrafo 73***). L'utilizzo del bilancio LIFE a sostegno dell'azione civile a livello di Stati membri costituisce un percorso innovativo, rapido ed efficiente in termini di costi per incoraggiare gli Stati membri e le città a promuovere una strategia a favore della qualità dell'aria.

66. Dal 2014, i [progetti integrati](#) del programma LIFE sostengono la pianificazione della strategia per la qualità dell'aria mediante il ricorso ad altri fondi dell'UE disponibili. Ad esempio, un progetto integrato ha promosso l'attuazione del piano per l'aria pulita della

---

<sup>75</sup> AEA "[Air quality in Europe – 2017 report](#)" (Qualità dell'aria in Europa – Relazione 2017), 2017, pagg. 24-29.

<sup>76</sup> Dal 2014, il programma LIFE ha finanziato 17 progetti relativi alla qualità dell'aria, per un totale di 38 milioni di euro.

<sup>77</sup> Il finanziamento totale di questi progetti è stato pari a 41 milioni di euro (24 milioni di euro finanziati dall'UE).

<sup>78</sup> In particolare ricorrendo agli orientamenti forniti nel [Clean air handbook](#) (Manuale per un'aria pulita), promosso da detto progetto. Quest'ultimo ha sostenuto una serie di cause di successo, ad esempio nella Repubblica ceca e nel Regno Unito.

regione di Małopolska, in Polonia. Era compresa una campagna di informazione, rivolta ai cittadini della regione, per sensibilizzare sui pericoli del fumo causato dalle caldaie alimentate a combustibile solido (cfr. manifesto nel **grafico 10** in cui si afferma: “i fumi della tua caldaia uccidono”).

**Grafico 10 - Esempio di un manifesto di informazione pubblica del programma LIFE per la regione di Małopolska**



Fonte: [Ufficio del Presidente della regione di Małopolska](#), Polonia.

Finanziamenti della politica di coesione

67. Il FESR e l'FC forniscono la maggior parte dei finanziamenti dell'UE destinati alla qualità dell'aria. Se, da un lato, alcuni interventi mirano esplicitamente a ridurre l'inquinamento atmosferico, dall'altro molte azioni che perseguono altri obiettivi (come trasporto urbano pulito o efficienza energetica) possono altresì contribuire alla qualità dell'aria.

68. I finanziamenti disponibili esplicitamente destinati a questo fine<sup>79</sup> sono aumentati da 880 milioni di euro nel periodo di programmazione 2007-2013 a 1,8 miliardi di euro nel periodo 2014-2020, ma tale importo ammontava a meno dell'1 % del finanziamento totale della politica di coesione. Tre degli Stati membri considerati si sono avvalsi di questi fondi,

<sup>79</sup> Esiste uno specifico codice del campo di intervento (083) per le misure relative alla qualità dell'aria (codice 47 nel periodo 2007-2013) ma, poiché ogni progetto ha un unico codice, molti progetti pertinenti anche per la qualità dell'aria possono essere classificati con un altro codice.

ma solo in Polonia i rispettivi importi sono di fatto aumentati considerevolmente tra il periodo di programmazione precedente e quello attuale. Nella Repubblica ceca, i finanziamenti sono rimasti stabili, mentre in Bulgaria hanno registrato un calo considerevole (cfr. **tabella 2**).

**Tabella 2 – Finanziamenti specificamente destinati al miglioramento della qualità dell’aria in Bulgaria, Repubblica ceca e parti della Polonia**

<i>(in milioni di euro)</i>	2007-2013	2014-2020	Variazione
<b>Bulgaria</b>	120	50	-58 %
<b>Repubblica ceca</b>	446	454	+2 %
<b>Polonia<sup>(1)</sup></b>	140	368	+163 %

(1) Importi del programma operativo Infrastrutture e ambiente e del programma operativo regionale Małopolska.

Fonte: Commissione europea e Stati membri.

69. La Corte ha riscontrato casi in cui gli Stati membri non hanno destinato questi finanziamenti in via prioritaria a progetti incentrati sulle principali fonti e sui principali inquinanti individuati nelle zone di qualità dell’aria considerate dagli auditor della Corte (cfr.  **riquadro 4**). Ad esempio, a Sofia nessun progetto mira a ridurre le emissioni prodotte dal riscaldamento domestico (una fonte considerevole di emissioni di PM)<sup>80</sup>.

70. La Corte ha rilevato altresì che i progetti finanziati dall’UE non erano sufficientemente sostenuti nei piani degli Stati membri per migliorare la qualità dell’aria. Ad esempio, a Cracovia viene attuato un programma per la sostituzione delle caldaie senza che le autorità nazionali limitino la disponibilità di caldaie inefficienti e di carbone di qualità scadente.

<sup>80</sup> A Sofia gli interventi riguardanti il riscaldamento domestico sono ancora in fase di valutazione e pianificazione.

71. La Corte ha riscontrato altresì esempi positivi di progetti finanziati dall'UE che erano ben mirati e hanno contribuito direttamente alle riduzioni delle emissioni locali, secondo i piani per la qualità dell'aria degli Stati membri. Così è avvenuto, ad esempio, nel caso della sostituzione dei vecchi autobus diesel con autobus alimentati a gas naturale compresso (GNC) e dei programmi per la sostituzione delle caldaie a Ostrava. Vi erano anche progetti volti a modernizzare i sistemi di riscaldamento domestico inefficienti (a Cracovia) e il trasporto pubblico (a Cracovia e Sofia). Fino al 2013, erano presenti progetti finalizzati a ridurre le emissioni industriali a Cracovia e Ostrava (una fonte significativa di emissioni di PM e di NO<sub>x</sub>)<sup>81</sup>.



**Impianto industriale finanziato a Ostrava**

*Fonte: Corte dei conti europea.*

### ***L'azione dei cittadini svolge un ruolo crescente...***

72. L'AEA considera l'informazione pubblica un elemento fondamentale per affrontare l'inquinamento atmosferico e ridurre gli impatti nocivi<sup>82</sup> e l'OMS sottolinea che migliorare la trasparenza e condividere ampiamente informazioni di qualità nelle città offrirà ulteriori

---

<sup>81</sup> Fino al 2013, i fondi strutturali dell'UE potevano promuovere la riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici nocivi (NO<sub>x</sub>, SO<sub>x</sub> e PM) prodotte da impianti industriali che rientravano nel sistema per lo scambio delle quote di emissione dell'UE. La Repubblica ceca si è avvalsa di questa possibilità. Nel quadro dell'attuale periodo di programmazione, ciò non è più possibile se tali progetti possono anche ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>.

<sup>82</sup> AEA, "[Cleaner air benefits human health and climate change](#)" (L'aria più pulita giova alla salute umana e mitiga il cambiamento climatico), 2017.

possibilità alle persone di partecipare in modo produttivo ai processi decisionali<sup>83</sup>. La direttiva QAA stabilisce soglie di allarme per l'SO<sub>2</sub>, l'NO<sub>2</sub> e l'O<sub>3</sub>, ma non per il PM<sup>84</sup> e prevede che gli Stati membri forniscano informazioni dettagliate ai cittadini<sup>85</sup>. Questi ultimi possono pertanto svolgere un ruolo centrale nel monitoraggio dell'attuazione della direttiva QAA da parte degli Stati membri, in particolare laddove i risultati comportino difficili scelte politiche. L'azione locale è importante, ma richiede la sensibilizzazione dell'opinione pubblica: solo se i cittadini sono ben informati possono essere coinvolti nella strategia e agire, ove appropriato, anche cambiando il proprio comportamento.

73. L'importanza crescente dell'azione dei cittadini è esemplificata dalle recenti cause intentate da cittadini e ONG contro le autorità nazionali. Nella Repubblica ceca, in Germania, Francia, Italia e Regno Unito, i giudici nazionali si sono pronunciati a favore del diritto dei cittadini all'aria pulita e hanno imposto agli Stati membri interessati di adottare ulteriori misure per contrastare l'inquinamento atmosferico.

**... ma i diritti pubblici di accesso alla giustizia non sono espressamente tutelati dalla direttiva ...**

74. Il diritto alla giustizia, all'informazione ambientale e alla partecipazione pubblica nel processo decisionale in materia ambientale è statuito nella [convenzione di Aarhus](#), alla quale l'UE e i suoi 28 Stati membri hanno aderito<sup>86</sup>. La Corte ha riscontrato che altre direttive

---

<sup>83</sup> OMS, "[Global Report on Urban Health](#)" (Relazione mondiale sulla salute urbana), 2016, pag. 206.

<sup>84</sup> Articolo 19 e allegato XII della [direttiva QAA](#).

<sup>85</sup> Articolo 26 della [direttiva QAA](#).

<sup>86</sup> L'UE ha approvato la convenzione di Aarhus con la [decisione 2005/370/CE](#) del Consiglio, del 17 febbraio 2005, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 124 del 17.5.2005, pag. 1) e ha recepito le disposizioni sull'accesso all'informazione ambientale, per gli Stati membri, con la [direttiva 2003/4/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la [direttiva 90/313/CEE del Consiglio](#) (GU L 41 del 14.2.2003, pag. 26) e, per le istituzioni e gli organi dell'UE, con il [regolamento \(CE\) n. 1367/2006](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, (GU L 264 del 25.9.2006, pag. 13) sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di

ambientali contengono disposizioni esplicite che garantiscono i diritti dei singoli individui alla giustizia, al contrario di quanto avviene nella direttiva QAA<sup>87</sup>.

75. Le leggi nazionali variano considerevolmente e, in alcuni Stati membri, le organizzazioni della società civile hanno rilevato la presenza di ostacoli per i cittadini che intendono ricorrere in giudizio.

**... e le informazioni sulla qualità dell'aria sono talvolta poco chiare**

76. La Corte ha controllato le informazioni messe a disposizione online dalle autorità pubbliche ai cittadini delle sei città considerate. A tal fine, sono stati esaminati gli indici di qualità, le informazioni sull'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute, la disponibilità di dati sulla qualità dell'aria in tempo reale e altri strumenti.

77. Gli indici sulla qualità dell'aria sono strumenti che forniscono informazioni comprensibili ai cittadini. Cinque delle sei città analizzate ricorrono a tali indici. La Corte ha riscontrato che gli Stati membri, le regioni e le città definiscono gli indici sulla qualità dell'aria in modo differente, il che si traduce in diverse valutazioni per la stessa qualità dell'aria (cfr., ad esempio, **tabella 3**). Poiché il danno alla salute umana non è diverso per lo stesso inquinamento atmosferico, indipendentemente dall'ubicazione, classificazioni differenti per la stessa qualità dell'aria pregiudicano la credibilità delle informazioni fornite.

---

Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

<sup>87</sup> Per diritti più espliciti all'accesso alla giustizia, cfr. articolo 25 della direttiva sulle emissioni industriali oppure articolo 11 della [direttiva 2011/92/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (GU L 26 del 28.1.2012, pag. 1). La Corte ha rilevato che i diritti dei singoli individui alla partecipazione alle decisioni in materia ambientale non erano evidenti nella direttiva QAA, a differenza di altre direttive (cfr. articolo 31 della [direttiva 2008/98/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU L 312 del 22.11.2008, pag. 3); oppure articolo 19 della 2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e che abroga la direttiva 91/157/CEE (GU L 266 del 26.9.2006, pag. 1).

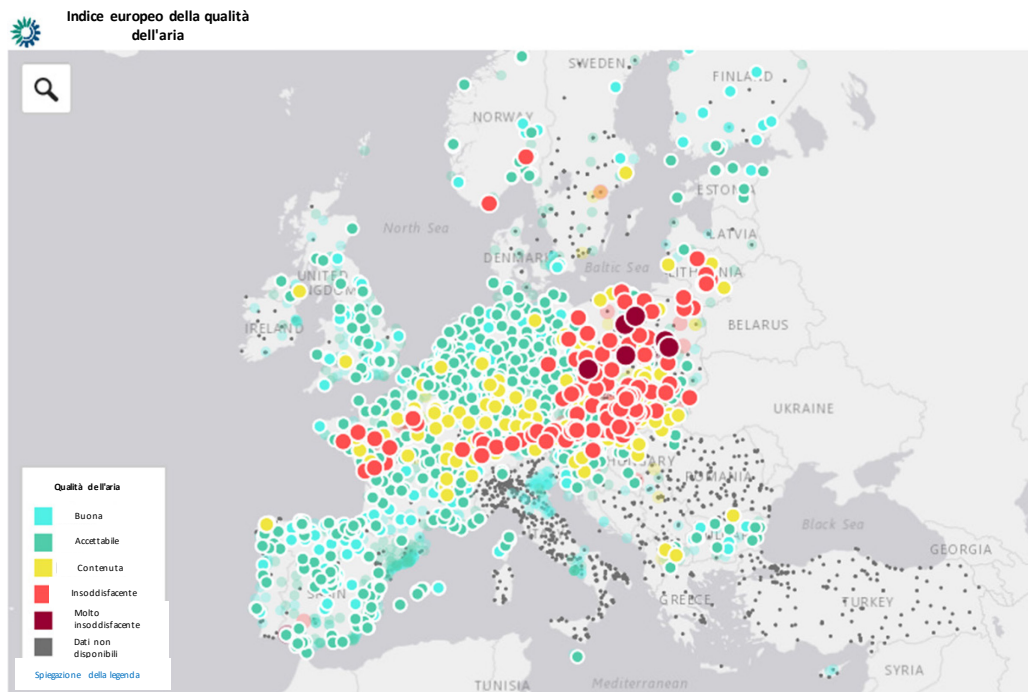
**Tabella 3 – Indici della qualità dell'aria per il PM<sub>10</sub> (a marzo 2018)**

Indice basato sul valore orario/giornaliero di PM <sub>10</sub>		0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100	140	180	200+		
AEA		buono			accettabile		contenuto	insoddisfacente								molto insoddisfacente	
Bruxelles		eccellente	molto buono	buono	abbastanza buono	contenuto	insoddisfacente	molto insoddisfacente	scadente	molto scadente	pessimo						
Milano		buono			accettabile		mediocre			scadente		pessimo					
Cracovia		molto buono		buono			contenuto			sufficiente		scadente	molto scadente				
Ostrava		molto buono		buono		accettabile			idoneo		insoddisfacente		molto				
Stoccarda		molto buono	buono	soddisfacente		sufficiente	scadente					molto scadente					
Sofia		buono					accettabile					sufficiente	scadente	molto scadente			

Fonte: AEA e siti Internet delle città.

78. Gli Stati membri non hanno concordato un indice comune, pertanto l'AEA, in cooperazione con la Commissione europea, ha recentemente introdotto un indice per l'intero territorio dell'UE (cfr. **grafico 11** in appresso). Consultando l'indice AEA, i cittadini possono confrontare la qualità dell'aria in Europa in tempo reale. Ciò non equivale alla valutazione della conformità alle norme dell'UE (che richiede una serie di dati più lunga).

**Grafico 11 – Indice dell'AEA per la qualità dell'aria relativo al 20 marzo 2018**



Fonte: [AEA](#).

79. In forza della direttiva QAA, gli Stati membri sono tenuti a informare i cittadini in merito ai possibili effetti per la salute umana dell'inquinamento atmosferico. Le informazioni online

fornite dalle autorità pubbliche riguardo all’impatto dell’inquinamento atmosferico sulla salute umana e alle misure che i cittadini possono adottare per mitigare i rischi erano talvolta insufficienti e difficili da reperire. Ciò è tanto più importante se si considera che le norme dell’UE sottovalutano i rischi che la scarsa qualità dell’aria comporta (cfr. **paragrafi 19-27**).

80. Gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione i dati sulla qualità dell’aria in tempo reale<sup>88</sup>. Al momento dell’audit, 25 Stati membri rispettavano tale obbligo<sup>89</sup>. Delle sei città considerate, quattro pubblicavano dati in tempo reale sui rispettivi siti Internet<sup>90</sup>. Tali città facevano ricorso a vari strumenti per mantenere informati i cittadini. La **tabella 4** illustra alcune buone prassi utilizzate per informare i cittadini.

**Tabella 4 – Buone pratiche per informare i cittadini**

Mappe spaziali che utilizzano la modellizzazione	Bruxelles, Milano, Ostrava
Notifica durante i picchi di inquinamento (via SMS o e-mail ecc.)	Bruxelles, Cracovia, Ostrava
App per smartphone	Ostrava, Cracovia
Schermi di visualizzazione in spazi pubblici (strade, metro)	Cracovia, Sofia
Serie di dati scaricabili per analisi	Bruxelles, Stoccarda, Milano, Cracovia
Sistema di allerta preventivo per il PM sulla base delle previsioni meteorologiche	Stoccarda

81. Sebbene le città considerate fornissero per la maggior parte indici e dati in tempo reale sulla qualità dell’aria e alcune di esse avessero adottato altre buone prassi, la Corte è

<sup>88</sup> Questi dati sono tecnicamente definiti dati aggiornati (“up-to-date, UTD”). Vengono notificati automaticamente all’AEA in periodi molto brevi (solitamente ogni ora). Ai sensi dell’articolo 5 della [decisione di esecuzione 2011/850/UE della Commissione](#), del 12 dicembre 2011, recante disposizioni di attuazione delle direttive 2004/107/CE e 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda lo scambio reciproco e la comunicazione di informazioni sulla qualità dell’aria ambiente (GU L 335 del 17.12.2011, pag. 86), gli Stati membri sono tenuti a fornire dati aggiornati.

<sup>89</sup> Romania, Grecia e parte dell’Italia non hanno trasmesso i dati aggiornati (UTD). Al 27 giugno 2018, il portale europeo sulla qualità dell’aria non riportava i dati relativi al PM per Danimarca, Irlanda, Cipro, Lettonia e Malta.

<sup>90</sup> Al momento dell’analisi della Corte, Sofia non divulgava dati e Milano pubblicava per ciascuna stazione le medie del giorno precedente.



comunque giunta alla conclusione che le informazioni per i cittadini non erano così trasparenti o utili come quelle rese disponibili da altre città europee<sup>91</sup>.

## **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

82. Secondo l'Organizzazione mondiale della sanità, l'inquinamento atmosferico rappresenta il maggiore rischio ambientale per la salute umana nell'UE e l'AEA stima che esso provochi circa 400 000 decessi prematuri ogni anno, rischio a cui sono particolarmente esposte le persone che vivono nelle zone urbane. Il particolato, il biossido di azoto, il biossido di zolfo e l'ozono troposferico sono i più nocivi di questi inquinanti atmosferici. La direttiva sulla qualità dell'aria ambiente (QAA), adottata nel 2008, costituisce il fulcro della politica dell'UE in materia di aria pulita, poiché definisce i limiti di concentrazione delle sostanze inquinanti nell'aria che respiriamo.

83. La Corte è giunta alla conclusione che le azioni dell'UE volte a proteggere la salute umana dall'inquinamento atmosferico non hanno prodotto l'impatto atteso. I considerevoli costi umani ed economici non si sono ancora tradotti in un intervento adeguato nell'intera UE.

84. Sebbene la qualità dell'aria abbia beneficiato di una **riduzione delle emissioni**, la salute dei cittadini è ancora fortemente esposta all'inquinamento atmosferico. Diverse **norme** dell'UE **sulla qualità dell'aria** sono meno rigide di quanto consigliino i riscontri in merito all'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute. Gli Stati membri spesso non rispettano tali norme e non hanno adottato sufficienti **azioni efficaci** per migliorare la qualità dell'aria. Il **monitoraggio** e le conseguenti **misure di esecuzione** a opera della Commissione non hanno determinato un cambiamento efficace. La Corte ha riscontrato che **alcune politiche dell'UE non riflettono ancora in misura adeguata l'importanza di migliorare la**

---

<sup>91</sup> Come Parigi ([Airparif](#)) o Londra ([London Air](#)). Il sito Internet Airparif, ad esempio, fornisce informazioni centralizzate e facili da consultare sulla qualità dell'aria: mostra mappe spaziali in tempo reale, fornisce previsioni per il giorno successivo, offre l'accesso ad allarmi automatici e ad applicazioni telefoniche. È stata messa a punto una app che consente di calcolare l'esposizione individuale e di ottimizzare gli itinerari per evitare le zone più inquinate. Il sito Internet presenta altresì una sezione apposita sulla salute che utilizza grafici e ausili visivi, descrive gli effetti dell'inquinamento atmosferico sulla salute umana a breve e lungo termine, fornisce informazioni sulla popolazione a rischio, presenta statistiche sul numero di decessi prematuri dovuti all'inquinamento atmosferico e fa riferimento alle linee-guida dell'OMS.

**qualità dell'aria**, pur rilevando che **i finanziamenti UE** forniscono un utile sostegno. I cittadini possono svolgere un ruolo fondamentale nel monitorare l'attuazione della direttiva QAA da parte degli Stati membri, come si è avuto modo di osservare nelle cause intentate con successo in diversi Stati membri, e sta crescendo **il grado di consapevolezza e informazione** dei cittadini. Nei paragrafi seguenti vengono illustrate le principali conclusioni della Corte e le rispettive raccomandazioni.

85. La direttiva QAA si basa su **norme riguardanti la qualità dell'aria** che risalgono ormai a 15-20 anni fa. Alcune di queste norme sono molto meno rigide rispetto alle linee-guida dell'Organizzazione mondiale della sanità. Inoltre, le norme consentono frequenti superamenti dei limiti e non comprendono norme per il PM<sub>2,5</sub> nel breve periodo, un inquinante atmosferico molto nocivo (cfr. **tabella 1** e **paragrafi 18-26**). Gli operatori sanitari sono a favore di norme più severe nell'UE (cfr. **paragrafo 27**). La definizione di norme poco rigide non fornisce il giusto quadro di riferimento per tutelare la salute umana. Ne consegue che sono conformi alla normativa dell'UE alcuni luoghi dove la qualità dell'aria è insoddisfacente.

86. Sebbene la situazione stia migliorando, la maggior parte degli Stati membri tuttora non rispetta le norme dell'UE sulla qualità dell'aria (**paragrafi 28-29**).

87. Quanto alla misurazione della qualità dell'aria, la Corte ha constatato che non vi erano sufficienti garanzie che la qualità dell'aria fosse misurata dagli Stati membri nei posti giusti. Dati i criteri imprecisi fissati nella direttiva, gli Stati membri non misuravano necessariamente le concentrazioni in prossimità delle principali strade urbane o dei grandi siti industriali (cfr. **paragrafi 32-34**), che continuavano a costituire fonti significative di inquinamento. La Corte osserva che il termine entro il quale gli Stati membri devono comunicare i dati alla Commissione ai sensi della direttiva QAA è meno rigido rispetto alle direttive precedenti (**paragrafo 35**).

88. La Corte ha riscontrato che gli Stati membri non intraprendono sufficienti **azioni efficaci** per migliorare quanto prima la qualità dell'aria. Nel complesso, i piani per la qualità dell'aria elaborati dagli Stati membri non erano di livello adeguato e prevedevano misure che non erano ben mirate. Erano spesso carenti in termini di governance (ad esempio, scarso

coordinamento tra le autorità nazionali e quelle locali), i costi non erano quantificati o non avevano copertura finanziaria e non erano fornite informazioni sull'impatto effettivo delle misure adottate per la qualità dell'aria. La direttiva QAA non obbliga gli Stati membri a informare la Commissione sulla performance dei propri piani. Gli insufficienti progressi nel miglioramento della qualità dell'aria denotano la necessità di un'azione più efficace (cfr. **paragrafi 36-47**).

89. La Commissione incontra una serie di limitazioni nel **monitoraggio** della performance degli Stati membri. Gli Stati membri non sono tenuti a riferire in merito all'attuazione dei propri piani sulla qualità dell'aria. Alcune disposizioni della direttiva sono difficili da verificare e all'esame della Commissione vengono sottoposte centinaia di piani per la qualità dell'aria e ampie serie di dati. Secondo quanto constatato dalla Corte, la Commissione ha adito la Corte di giustizia dell'Unione europea contro gli Stati membri, laddove riteneva che questi ultimi avessero gravemente violato la direttiva (cfr. **paragrafi 48-50**). Tuttavia, tali misure di **esecuzione** richiedono molto tempo e a tutt'oggi, malgrado diverse sentenze favorevoli (**paragrafi 51-54**), i limiti relativi alla qualità dell'aria continuano a essere spesso superati.

#### **Raccomandazione 1 – Azione più efficace da parte della Commissione**

La Corte raccomanda alla Commissione di intervenire più efficacemente per migliorare la qualità dell'aria:

- a) condividendo le migliori pratiche adottate dagli Stati membri che hanno introdotto con successo i requisiti della direttiva QAA nei rispettivi piani per la qualità dell'aria, in particolare per quanto riguarda le informazioni pertinenti ai fini del monitoraggio; misure per migliorare la qualità dell'aria mirate, dotate di copertura finanziaria e a breve termine; riduzioni pianificate dei livelli di concentrazione in luoghi specifici;
- b) gestendo attivamente ciascuna fase della procedura di infrazione per abbreviare i tempi necessari alla risoluzione dei casi o al loro deferimento alla Corte di giustizia dell'Unione europea;
- c) assistendo gli Stati membri più colpiti dall'inquinamento atmosferico transfrontaliero all'interno dell'UE nelle loro attività congiunte e di cooperazione, introducendo misure pertinenti nei rispettivi piani per la qualità dell'aria.

**Data-obiettivo di attuazione: 2020.**

90. Alla luce delle conclusioni tratte riguardo alle **norme sulla qualità dell'aria**, alle **azioni** intraprese dagli Stati membri per migliorare la qualità dell'aria, alle successive attività di **monitoraggio** e misure di **esecuzione**, nonché alla **sensibilizzazione e informazione dei cittadini** (cfr. in appresso), la Corte raccomanda alla Commissione di considerare un aggiornamento ambizioso della direttiva sulla qualità dell'aria ambiente, che rimane uno strumento importante per rendere l'aria più pulita.

#### **Raccomandazione 2 – Aggiornamento ambizioso della direttiva QAA**

La Corte raccomanda alla Commissione di elaborare la proposta da presentare al legislatore tenendo conto dei seguenti aspetti:

- a) aggiornamento dei limiti e dei valori-obiettivo dell'UE (per PM, SO<sub>2</sub> e O<sub>3</sub>), in linea con i più recenti orientamenti dell'OMS; limitazione del numero di superamenti consentiti delle concentrazioni rispetto alle norme (per PM, NO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub> e O<sub>3</sub>); fissazione di un valore limite di breve periodo per il PM<sub>2,5</sub> e soglie di allarme per il PM;
- b) miglioramento dei piani per la qualità dell'aria, in particolare rendendoli orientati ai risultati e richiedendo una rendicontazione annua della loro attuazione; obbligo di un loro aggiornamento, ove necessario. Il numero di piani per la qualità dell'aria per ogni zona di qualità dell'aria dovrebbe essere limitato;
- c) specificazione dei requisiti per l'ubicazione delle stazioni di misurazione industriali e da traffico, al fine di misurare meglio la massima esposizione della popolazione all'inquinamento atmosferico; definizione di un numero minimo di stazioni di misurazione per tipo (da traffico, industriali o di fondo);
- d) facoltà per la Commissione stessa di richiedere punti di monitoraggio aggiuntivi, ove lo ritenga necessario per misurare meglio l'inquinamento atmosferico;
- e) anticipazione della data (al momento il 30 settembre dell'anno  $n+1$ ) almeno al 30 giugno  $n+1$  per la trasmissione dei dati convalidati e imporre espressamente agli Stati membri di fornire dati aggiornati (in tempo reale);
- f) introduzione di disposizioni esplicite che garantiscano ai cittadini il diritto all'accesso alla giustizia.

**Data-obiettivo di attuazione: 2022.**

91. Molte politiche dell'UE hanno un impatto sulla qualità dell'aria. Dati i considerevoli costi umani ed economici dell'inquinamento atmosferico, la Corte ritiene che l'importanza di questo problema non si rifletta ancora in modo adeguato in alcune politiche dell'UE. Ad esempio, le politiche in materia di clima ed energia, trasporti, industria e agricoltura contengono elementi che possono pregiudicare l'aria pulita (cfr. **paragrafi 55-63**).

92. Alle misure per la qualità dell'aria è destinato direttamente meno dell'1 % dei **finanziamenti dell'UE** a titolo della politica di coesione. Altre azioni nel quadro della politica di coesione possono però giovare indirettamente alla qualità dell'aria. La Corte ha constatato che i progetti finanziati dall'UE non erano sufficientemente mirati e sostenuti nei piani degli Stati membri per migliorare la qualità dell'aria, ma ha anche rilevato vari esempi positivi. La Corte ha inoltre osservato che i progetti LIFE avevano aiutato i cittadini ad attivarsi per migliorare la qualità dell'aria nei rispettivi Stati membri e indirizzare meglio gli interventi finanziati dall'UE (**paragrafi 64-71**).

**Raccomandazione 3 - Integrare la qualità dell'aria nelle politiche dell'UE conferendole priorità**

Per una maggiore integrazione della qualità dell'aria nelle politiche dell'UE, la Corte raccomanda alla Commissione di valutare:

- a) le altre politiche dell'UE che contengono elementi in grado di pregiudicare l'aria pulita e agire al fine di allineare meglio tali politiche all'obiettivo riguardante la qualità dell'aria;
- b) l'uso effettivo dei finanziamenti disponibili per il perseguimento degli obiettivi di qualità dell'aria volti a limitare le emissioni all'origine dell'inquinamento atmosferico, in particolare di PM, NO<sub>x</sub> e SO<sub>x</sub>.

**Data-obiettivo di attuazione: 2022.**

93. **La sensibilizzazione e l'informazione** dei cittadini svolgono un ruolo fondamentale nella lotta all'inquinamento atmosferico. Di recente, i cittadini sono maggiormente coinvolti nelle questioni riguardanti la qualità dell'aria e i giudici nazionali si sono pronunciati a favore del diritto dei cittadini all'aria pulita in vari Stati membri (**paragrafi 72-73**). Tuttavia, la Corte ha riscontrato che, rispetto ad altre direttive ambientali, la direttiva QAA non contiene disposizioni specifiche per garantire il diritto dei cittadini a ricorrere in giudizio

(cfr. **paragrafo 74**). La Corte ha altresì osservato che le informazioni messe a disposizione dei cittadini riguardo alla qualità dell'aria sono talvolta poco chiare (cfr. **paragrafi 76-81**).

**Raccomandazione 4 – Sensibilizzare e informare meglio i cittadini**

Perché migliori la qualità delle informazioni per i cittadini, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- a) individuare ed elencare, con l'ausilio degli operatori sanitari, le informazioni assolutamente fondamentali che la Commissione e gli Stati membri devono mettere ai disposizione dei cittadini (ivi inclusi gli impatti sulla salute e i comportamenti raccomandati);
- b) aiutare gli Stati membri ad adottare le migliori prassi per comunicare con i cittadini e coinvolgerli nelle questioni concernenti la qualità dell'aria;
- c) pubblicare graduatorie delle zone di qualità dell'aria con i migliori e i peggiori progressi compiuti ogni anno e condividere le migliori prassi applicate nelle località che hanno registrato i risultati più positivi;
- d) sviluppare uno strumento online che consenta ai cittadini di segnalare violazioni riguardanti la qualità dell'aria e fornire riscontri alla Commissione su aspetti degli interventi adottati dagli Stati membri in materia di qualità dell'aria;
- e) sostenere gli Stati membri affinché mettano a punto strumenti di facile utilizzo per consentire l'accesso del grande pubblico alle informazioni e al monitoraggio relativi alla qualità dell'aria (ad esempio app per smartphone e/o pagine dedicate sui social media);
- f) di concerto con gli Stati membri, perseguire un accordo sull'armonizzazione degli indici sulla qualità dell'aria.

**Data-obiettivo di attuazione: 2022.**

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Nikolaos A. Milionis, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione dell'11 luglio 2018.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

**ALLEGATO I****Principali direttive che fissano i limiti per le fonti di emissione**

La legislazione dell'UE specifica per fonte che ha maggiore attinenza con le emissioni di inquinanti atmosferici comprende la [direttiva sui limiti nazionali di emissione \(NEC\)](#), che mira a una riduzione generale delle emissioni, la [direttiva sulle emissioni industriali \(IED\)](#) e la [direttiva sugli impianti di combustione medi](#) per le fonti industriali; il regolamento sulle emissioni provenienti da veicoli Euro 5 ed Euro 6 e altre direttive in materia di trasporti<sup>92</sup>; nonché la [direttiva sulla progettazione ecocompatibile](#) con i relativi [regolamenti di attuazione](#) per quanto riguarda il riscaldamento e raffreddamento domestico.

**La direttiva NEC**

Mentre la direttiva QAA definisce limiti comuni per l'inquinamento dove questo si verifica, la direttiva NEC affronta le emissioni a livello nazionale. Essa prevede che tutti gli Stati membri si impegnino a ridurre le emissioni di SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, COVNM, NH<sub>3</sub> e PM<sub>2,5</sub> (ma non esplicitamente le emissioni di PM<sub>10</sub>) per il 2020, il 2030 e oltre.

La direttiva, adottata nel 2001 e rivista nel 2016, riflette gli impegni internazionali riguardo alla riduzione dell'inquinamento atmosferico assunti dall'UE e dagli Stati membri nei confronti della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE)<sup>93</sup>. L'UE e i suoi 28 Stati membri notificano i propri inventari delle emissioni a tale commissione delle Nazioni Unite.

Nel 2010, termine ultimo stabilito dalla direttiva NEC del 2001, 12 Stati membri non erano riusciti a rispettare almeno uno dei limiti-obiettivo.

---

<sup>92</sup> In particolare, i regolamenti [\(CE\) n. 715/2007](#) del 20 giugno 2007, [\(CE\) n. 692/2008](#) del 18 luglio 2008 e [\(UE\) 2016/427](#) del 10 marzo 2016 e la [direttiva 2007/46/CE](#) del 5 settembre 2007. Anche i regolamenti [\(CE\) n. 595/2009](#) del 18 giugno 2009 e [\(UE\) n. 582/2011](#) del 25 maggio 2011 sui veicoli pesanti.

<sup>93</sup> Tali impegni sono stati assunti nel quadro del [protocollo di Göteborg](#) che è parte della [convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza](#) (LRTAP).



## La direttiva IED<sup>94</sup> e la direttiva sugli impianti di combustione medi<sup>95</sup>

Queste direttive mirano a conseguire un elevato livello di tutela della salute umana e dell'ambiente nell'UE riducendo le emissioni industriali nocive. Esse definiscono limiti vincolanti per gli NO<sub>x</sub>, l'SO<sub>2</sub> e le polveri (che includono il PM)<sup>96</sup>.

Nel quadro delle direttive sulle emissioni industriali, circa 50 000 impianti industriali devono ottenere un'autorizzazione d'esercizio dalle autorità nazionali degli Stati membri dell'UE e devono impegnarsi ad applicare le migliori tecniche disponibili.

La direttiva IED si applica ai grandi impianti industriali di diversi settori: produzione energetica, produzione e trasformazione dei metalli, industria dei prodotti minerali, industria chimica, gestione dei rifiuti e altri. Vi sono contenute disposizioni specifiche sulla combustione dei carburanti in impianti con potenza termica nominale totale pari o superiore a 50 megawatt (MW), le quali si applicano a circa 3 500 impianti di cui 370 sono impianti molto grandi alimentati a biomassa e combustibili solidi con potenza termica superiore a 300 MW che sono attivi nell'UE.

Nel luglio 2017, la Commissione ha adottato una decisione di esecuzione basata su un [nuovo documento di riferimento](#), che aggiorna le migliori tecniche disponibili per i grandi impianti di combustione<sup>97</sup>. Le autorizzazioni per questi impianti devono essere aggiornate, in linea con le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) e i livelli di emissioni di sostanze inquinanti, entro il 2021.

La direttiva sugli impianti di combustione medi si applica, con qualche eccezione, a impianti di combustione aventi una potenza termica nominale pari o superiore a 1 MW e inferiore a 50 MW, indipendentemente dal tipo di combustibile utilizzato.

---

<sup>94</sup> [Direttiva 2010/75/UE](#), del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (rifusione) (GU L 334 del 17.12.2010, pag. 17).

<sup>95</sup> [Direttiva \(UE\) 2015/2193](#).

<sup>96</sup> Ciò è particolarmente importante per le centrali elettriche a carbone, responsabili del 52 % circa delle emissioni industriali di SO<sub>2</sub>, del 40 % delle emissioni industriali di NO<sub>2</sub> e del 37 % delle emissioni industriali di PM (*fonte*: Relazione di AirClim, ClientEarth e dell'Ufficio europeo dell'ambiente (EEB) "[Clearing the Air](#)" (Pulire l'aria), 2017, pag. 31).

<sup>97</sup> [Decisione di esecuzione \(UE\) 2017/1442 della Commissione](#), del 31 luglio 2017, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT), a norma della [direttiva 2010/75/UE](#) per i grandi impianti di combustione.

**ALLEGATO II****Valori di concentrazione massima nelle sei zone di qualità dell'aria (dati al 13 dicembre 2017)<sup>98</sup>**

<b>NO<sub>2</sub></b>						
<b>medie annue (max 40µg/m<sup>3</sup>)</b>						
Zona QA:	Bruxelles	Cracovia	Milano	Ostrava	Sofia	Stoccarda
<b>2009</b>	51,57	70,02	80,55	46,96	57,51	111,91
<b>2010</b>	53,75	70,36	73,36	50,90	48,52	99,92
<b>2011</b>	49,97	73,07	79,42	46,41	51,76	97,33
<b>2012</b>	48,13	71,45	67,34	43,10	45,33	91,27
<b>2013</b>	62,62	68,00	57,48	41,43	39,30	89,03
<b>2014</b>	47,38	61,50	59,34	39,18	31,92	88,60
<b>2015</b>	45,17	63,13	75,27	39,95	32,69	87,23
<b>2016</b>	47,72	59,28	67,00	39,07	33,15	81,60

<b>PM<sub>2,5</sub></b>						
<b>medie annue (max 25µg/m<sup>3</sup>)</b>						
Zona QA:	Bruxelles	Cracovia	Milano	Ostrava	Sofia	Stoccarda
<b>2009</b>	23,64	39,24	34,40	38,84	23,84	25,62
<b>2010</b>	22,44	61,13	33,38	50,21	31,14	27,29
<b>2011</b>	25,05	54,98	39,01	41,45	44,64	23,94
<b>2012</b>	22,76	46,20	34,00	42,22	28,00	20,74
<b>2013</b>	20,38	43,48	30,99	35,76	30,46	20,77
<b>2014</b>	16,99	45,02	26,19	36,18	28,71	17,67
<b>2015</b>	16,28	43,85	31,90	33,04	24,57	17,50
<b>2016</b>	17,20	37,88	28,53	31,63	22,14	17,80

<b>PM<sub>10</sub></b>						
<b>numero di giorni con valori superiori a 50µg/m<sup>3</sup> (max 35)</b>						
Zona QA:	Bruxelles	Cracovia	Milano	Ostrava	Sofia	Stoccarda
<b>2009</b>	66	168	116	135	161	112
<b>2010</b>	49	148	90	159	134	104
<b>2011</b>	88	204	132	123	134	89
<b>2012</b>	57	132	111	110	108	80
<b>2013</b>	58	158	100	102	109	91
<b>2014</b>	33	188	88	116	104	64
<b>2015</b>	19	200	102	84	72	72
<b>2016</b>	15	164	73	80	71	63

<b>PM<sub>10</sub></b>						
<b>medie annue (max 40 µg/m<sup>3</sup>)</b>						
Zona QA:	Bruxelles	Cracovia	Milano	Ostrava	Sofia	Stoccarda
<b>2009</b>	36,50	60,34	46,81	53,11	65,44	45,16
<b>2010</b>	32,90	65,95	40,72	66,00	53,84	44,07
<b>2011</b>	39,40	76,63	50,22	52,54	70,48	39,76
<b>2012</b>	34,30	65,85	46,11	56,27	53,89	37,56
<b>2013</b>	33,50	59,67	42,40	47,00	52,43	40,07
<b>2014</b>	31,99	63,90	37,06	48,04	52,96	37,52
<b>2015</b>	27,20	67,81	41,58	41,57	41,78	37,08
<b>2016</b>	24,69	56,67	38,12	39,71	40,00	37,56

<sup>98</sup> Fonte: [portale europeo sulla qualità dell'aria](#).

**ALLEGATO III****Procedure di infrazione connesse alla direttiva sulla qualità dell'aria ambiente ad aprile 2018**

Stato membro dell'UE	Stato della procedura di infrazione			
	PM <sub>10</sub>	NO <sub>2</sub>	SO <sub>2</sub>	Monitoraggio
<b>Belgio</b>	CGUE (in sospenso)	LFN	-	-
<b>Bulgaria</b>	RUL	-	RO	
<b>Repubblica ceca</b>	RO	LFN	-	-
<b>Danimarca</b>	-	LFN	-	-
<b>Germania</b>	RO	RO	-	-
<b>Estonia</b>	-	-	-	-
<b>Irlanda</b>	-	-	-	-
<b>Grecia</b>	RO	-	-	-
<b>Spagna</b>	RO	RO	-	-
<b>Francia</b>	RO	RO	-	-
<b>Croazia</b>	-	-	-	-
<b>Italia</b>	RO	RO	-	-
<b>Cipro</b>	-	-	-	-
<b>Lettonia</b>	RO	-	-	-
<b>Lituania</b>	-	-	-	-
<b>Lussemburgo</b>	-	LFN	-	-
<b>Ungheria</b>	RO	LFN	-	-
<b>Malta</b>	-	-	-	-
<b>Paesi Bassi</b>	-	-	-	-
<b>Austria</b>	-	LFN	-	-
<b>Polonia</b>	RUL	LFN	-	-
<b>Portogallo</b>	RO	LFN	-	-
<b>Romania</b>	RO	-	-	LFN
<b>Slovenia</b>	LFN	-	-	-
<b>Slovacchia</b>	RO	-	-	LFN
<b>Finlandia</b>	-	-	-	-
<b>Svezia</b>	RO	-	-	-
<b>Regno Unito</b>	-	RO	-	-

**Legenda**

LFN = lettera di costituzione in mora inviata

RO = parere motivato inviato

CGUE = caso deferito alla CGUE

RUL = sentenza già pronunciata dalla CGUE

Le procedure di infrazione iniziano con l'invio da parte della Commissione di una lettera di costituzione in mora a uno Stato membro, nella quale si definisce l'oggetto del caso. Se la Commissione non ritiene che le argomentazioni degli Stati membri siano ragionevoli e convincenti, invia un'altra lettera (parere motivato), che costituisce l'ultimo passaggio prima di deferire il caso alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

## **RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA**

### **“INQUINAMENTO ATMOSFERICO: LA NOSTRA SALUTE NON È ANCORA SUFFICIENTEMENTE PROTETTA”**

#### **SINTESI**

I. L’Agenzia europea dell’ambiente (AEA) calcola che (per il 2014) nell’Unione europea 399 000 decessi prematuri erano imputabili all’esposizione al particolato fine (PM2.5), 75 000 all’esposizione al biossido di azoto (NO2) e 13 600 all’esposizione all’ozono troposferico (O3). Sebbene si osservi una certa sovrapposizione tra questi dati (ad esempio perché il biossido di azoto è un precursore del PM2.5), che non possono essere semplicemente sommati fra loro, essi indicano comunque che l’inquinamento atmosferico provoca ogni anno nell’UE oltre 400 000 decessi prematuri.

II. Negli ultimi decenni si è registrata una riduzione sia delle emissioni sia della concentrazione di inquinanti atmosferici; tuttavia la concentrazione di queste sostanze non è diminuita ad un ritmo sufficiente a garantire il rispetto, in tutta l’Unione europea, delle norme UE in materia di qualità dell’aria.

IV. Sebbene certamente non tutti gli obiettivi della direttiva sulla qualità dell’aria ambiente siano stati pienamente conseguiti, la direttiva ha determinato un netto miglioramento della qualità dell’aria nell’UE. Ciò non significa che non esistano carenze nelle modalità di attuazione di tale direttiva; inoltre si registrano tuttora notevoli superamenti dei limiti. Esistono tuttavia esempi di situazioni in cui si osserva un miglioramento della qualità dell’aria oppure un netto miglioramento del monitoraggio della qualità dell’aria, conformemente alle prescrizioni di tale direttiva. Le direttive hanno fornito un forte stimolo per la realizzazione di questi miglioramenti.

Attualmente la Commissione stessa sta svolgendo un controllo di adeguatezza delle direttive sulla qualità dell’aria ambiente, nell’ambito del quale valuterà la pertinenza, l’efficacia, l’efficienza, la coerenza e il valore aggiunto UE di tale normativa. Fatto salvo l’esito di questo controllo di adeguatezza, la Commissione ritiene che le azioni dell’UE volte a proteggere la salute umana dall’inquinamento atmosferico siano state, almeno in parte, efficaci.

(b) In alcuni casi è possibile che, se non monitorato efficacemente in determinate circostanze, l’inquinamento atmosferico sia sottovalutato ma la Commissione non scorge alcuna carenza sistemica nel monitoraggio UE della qualità dell’aria.

(c) La comunicazione COM(2018)330 illustra il punto di vista della Commissione riguardo all’attuazione e all’applicazione della direttiva sulla qualità dell’aria ambiente.

(d) La comunicazione del 2018 “Un’Europa che protegge: aria pulita per tutti” [COM(2018)330] e il programma "Aria pulita" per l’Europa del 2013 [COM(2013)918] sottolineano l’importanza di affrontare il problema dell’inquinamento atmosferico, anche attraverso le politiche dell’UE collegate.

La qualità dell’aria può essere migliorata attraverso investimenti in altri settori, con notevoli benefici complementari per la qualità dell’aria (ad esempio sostituzione delle vecchie centrali elettriche a carbone con centrali a gas, investimenti in nuove linee metropolitane, circonvallazioni urbane ecc.). Tali interventi non costituirebbero finanziamenti diretti a favore della qualità dell’aria ma contribuirebbero comunque in misura rilevante alla riduzione dell’inquinamento e al miglioramento della qualità dell’aria.

(e) Cfr. la risposta ai paragrafi 73 e 74 in appresso.

V. La Commissione ritiene che le raccomandazioni della Corte siano un contributo importante al controllo di adeguatezza attualmente in corso sulle direttive concernenti la qualità dell'aria ambiente.

Osservazioni specifiche sulle singole raccomandazioni sono formulate nel prosieguo.

## **INTRODUZIONE**

### **Riquadro 1 – Principali inquinanti atmosferici**

Per quanto riguarda la misura in cui i combustibili fossili contribuiscono all'inquinamento atmosferico, essa dipenderà anche dalla qualità dei combustibili utilizzati e dalla tecnologia delle caldaie applicata.

### ***Riquadro 2 – La qualità dell'aria non dipende solo dalle emissioni inquinanti***

Il riscaldamento domestico e l'agricoltura sono tra i principali ambiti di intervento umano che contribuiscono all'inquinamento atmosferico.

7. La direttiva 2008/50/CE ha accorpato la precedente direttiva quadro 96/62/CE e tre delle quattro direttive da essa derivate, ovvero la direttiva 1999/30/CE, la direttiva 2000/69/CE e la direttiva 2002/3/CE. Salve poche eccezioni, non ha fissato nuove norme in materia di qualità dell'aria, bensì ha riconfermato quelle precedentemente adottate.

La quarta direttiva derivata dalla direttiva 96/62/CE, ovvero la direttiva 2004/107/CE, è tuttora in vigore (e stabilisce importanti valori-obiettivo per diversi inquinanti atmosferici). La Commissione preferisce dunque fare riferimento alle direttive 2004/107/CE e 2008/50/CE nel loro insieme come alle "direttive sulla qualità dell'aria ambiente" ma rileva che il presente audit si è concentrato soltanto sull'ultima delle due direttive.

8. Con la direttiva (UE) 2015/1480 della Commissione sono state elaborate prescrizioni correlate.

9. La Commissione ritiene vincolanti sia i valori limite sia i valori-obiettivo. Per la definizione completa, si rinvia all'articolo 2 della direttiva.

### **Riquadro 3 – Ruolo della Commissione e dell'AEA**

La decisione di esecuzione 2011/850/UE dispone espressamente che l'AEA assista la Commissione europea nell'istituzione di un archivio dati e lo renda accessibile attraverso il portale della qualità dell'aria ambiente.

## **OSSERVAZIONI**

22. La valutazione effettuata dalla Commissione a sostegno del pacchetto "Aria pulita" 2013 [COM(2013) 918] ha indicato che i pacchetti legislativi proposti nel 2013 [in particolare quella che è diventata successivamente la direttiva (UE) 2016/2284] porteranno le emissioni su una traiettoria discendente nella prospettiva del 2030 e agevoleranno "*il processo di allineamento progressivo delle norme di qualità dell'aria ambiente agli orientamenti dell'OMS in materia di concentrazioni*".

Sulla base della valutazione effettuata a sostegno della comunicazione COM(2013) 918/final, la Commissione ha concluso che in quel momento non era opportuno procedere a una revisione della direttiva sulla qualità dell'aria ambiente e che la strategia dovrebbe mirare piuttosto ad ottenere, al più tardi entro il 2020, la conformità con le norme vigenti in materia di qualità dell'aria.

24. Il numero delle stazioni di misurazione fisse non dipende dalla presenza di concentrazioni più basse rispetto ai valori previsti dalle norme dell'UE sulla qualità dell'aria, bensì dipende dalle soglie di valutazione superiore e inferiore quali stabilite nell'allegato II della direttiva 2008/50/CE.

25. Le valutazioni del rapporto costi-benefici effettuate a sostegno del pacchetto “Aria pulita” 2013 hanno confermato l’ordine di grandezza del rapporto tra i costi di attuazione e i benefici per la società derivanti dalle azioni volte a ridurre le emissioni e a migliorare la qualità dell’aria.

26. Attualmente la Commissione sta svolgendo un controllo di adeguatezza delle direttive sulla qualità dell’aria ambiente, nell’ambito del quale valuterà la pertinenza, l’efficacia, l’efficienza, la coerenza e il valore aggiunto UE di tale normativa, compresa una valutazione della pertinenza delle vigenti norme dell’UE in materia di qualità dell’aria.

30. Dati credibili, tempestivi e confrontabili sulla qualità dell’aria non sono importanti soltanto affinché la Commissione possa prendere in considerazione eventuali misure di esecuzione ma costituiscono anche informazioni importanti per i cittadini, nonché per le autorità locali, regionali e nazionali in quanto proprio sulla base di tali dati è possibile attuare interventi adeguati in modo da contenere il più possibile la durata del superamento dei limiti.

33. La direttiva QAA prevede che gli Stati membri mantengano i punti di campionamento per i quali si sia verificato un superamento dei livelli per il PM<sub>10</sub>, ma non per altri inquinanti. Tuttavia se i punti di campionamento per i quali è stato segnalato un superamento dei livelli di altri inquinanti interrompono la comunicazione dei dati, la Commissione provvederà comunque a monitorare la situazione caso per caso per garantire il rispetto delle disposizioni relative all’ubicazione su macroscala di cui all’allegato III, punto B.

35. La Commissione concorda sull’importanza della tempestività dei dati. La maggioranza degli Stati membri comunica i dati in conformità con la decisione di esecuzione 2011/850/UE.

Le “direttive precedenti” prevedevano l’obbligo per gli Stati membri di informare la Commissione entro un termine più breve, ma soltanto per segnalare i casi di superamento entro sei mesi dal periodo di misurazione. Esse, ad ogni modo, non contemplavano tutti i dati che oggi sono comunicati in conformità con la decisione di esecuzione 2011/850/UE.

38. Oltre ai tre elencati, la Commissione individua ulteriori motivi che pregiudicano l’efficacia: ad esempio la mancata stima dell’efficacia delle misure, tendenze e incentivi a livello nazionale che hanno vanificato gli sforzi a livello locale, la mancata integrazione con altre misure adottate a livello locale (ad esempio nel quadro dell’azione per il clima o della pianificazione urbana).

45. Sicuramente l’elaborazione dei piani per la qualità dell’aria è tendenzialmente un processo lungo, giacché tali piani, a seconda delle rispettive disposizioni degli Stati membri, richiedono il coinvolgimento sostanziale delle parti interessate e la loro consultazione. La partecipazione e la consultazione delle parti interessate, tuttavia, non devono certamente impedire l’aggiornamento delle informazioni fattuali (quali i dati di monitoraggio, allorché diventano disponibili).

48. La Commissione non svolge esami né controlla ogni singola stazione di monitoraggio ma affronta, caso per caso, le carenze rilevate nella rete di monitoraggio.

52. Il 17 maggio 2018 la Commissione ha annunciato che avrebbe certamente deferito alla Corte di giustizia dell’Unione europea tre Stati membri per superamento dei limiti per l’NO<sub>2</sub> (Francia, Germania e Regno Unito) e altri tre Stati membri per superamento dei limiti per il PM<sub>10</sub> (Italia, Romania e Ungheria). Cfr. COM(2018)330.

53. A norma dell’articolo 23 della direttiva i piani “*sono comunicati alla Commissione senza indugio e al più tardi entro due anni dalla fine dell’anno in cui è stato rilevato il primo superamento*”.

54. La Commissione ha agito prontamente e non ha potuto intervenire con maggiore celerità. Ha intrapreso misure di esecuzione già nel 2008, subito dopo l’adozione della direttiva; tuttavia le sentenze successive del 2011 e del 2012 non erano pienamente esecutive (la Corte di giustizia ha

circoscritto la condanna degli Stati membri al superamento dei valori limite soltanto in uno specifico periodo pregresso). Al fine di eseguire altre sentenze con l'obiettivo di migliorare la qualità dell'aria, la Commissione ha nuovamente avviato procedure di infrazione per modificare l'argomentazione utilizzata.

In seguito ai chiarimenti giurisprudenziali forniti con le sentenze relative alla Bulgaria e alla Polonia (rispettivamente del 5 aprile 2017 e del 22 febbraio 2018), la Corte di giustizia ha constatato che è possibile estendere di vari anni la durata dei procedimenti e ha ritenuto che le misure attuate non fossero idonee a porre rimedio al superamento dei valori limite. Ha dunque reso possibile procedere sulla base di motivazioni più solide e accelerare il trattamento dei vari fascicoli (come dimostrano le decisioni di deferimento del maggio 2018 riguardo ad altri 3 fascicoli sul PM10 e tre fascicoli sull'NO2).

55. Le politiche dell'UE possono anche avere obiettivi che contribuiscono al miglioramento della qualità dell'aria. Anche altre politiche, oltre a quelle elencate, hanno un impatto sugli inquinanti atmosferici (incluse, a titolo esemplificativo ma non limitativo, la politica di bilancio, la politica commerciale, la politica regionale e urbana).

57. La legislazione europea in materia di livelli di CO2 per le automobili è neutrale sotto il profilo tecnologico. Sono stati i costruttori di automobili a scegliere di ricorrere ampiamente alla tecnologia diesel per ridurre il valore medio di CO2 del loro parco veicoli.

I valori EURO 5 ed EURO 6 dovrebbero essere rispettati in tutte le normali condizioni di utilizzo. Fino a poco tempo fa non esisteva una procedura di prova per verificare il rispetto di questi valori. La Commissione ha elaborato la nuova procedura di prova delle emissioni reali di guida (Real Driving Emissions - RDE), che verifica le emissioni generate da un veicolo durante la guida su strada. La legislazione in materia di RDE garantisce che le emissioni dei veicoli siano mantenute al di sotto del limite in condizioni di guida reali e non soltanto in laboratorio.

I fattori di conformità non modificano i limiti EURO 6 né autorizzano i costruttori a superarli, bensì applicano tali limiti "nelle condizioni d'uso normali". La legislazione in materia di RDE non fissa nuovi limiti per le emissioni ma istituisce una procedura di prova aggiuntiva, i cui requisiti quantitativi devono essere tarati in base ai limiti EURO 6. Inoltre la procedura di prova RDE è una nuova procedura che deve essere applicata in aggiunta alla prova di laboratorio, nella quale il limite di emissione EURO 6 di 80 mg NOx deve continuare ad essere pienamente rispettato. Dal 1° settembre 2018 tutti i nuovi veicoli sono soggetti a procedure di laboratorio (World Harmonized Light Vehicles Test Procedure o WLTP - procedura di prova per i veicoli leggeri armonizzata a livello mondiale) che sono molto più rigorose di quelle precedentemente attuate.

È importante chiarire che il dieselgate riguardava l'utilizzo di un impianto di manipolazione non autorizzato dalla normativa e non la questione dei livelli di emissione elevati in condizioni di guida reali.

59. I rischi associati alla produzione e all'uso di bioenergia sono stati valutati nel documento di valutazione d'impatto della sostenibilità della bioenergia [Impact Assessment on Bioenergy Sustainability - SWD(2016) 418] del 2016, elaborato in vista della rifusione della direttiva sull'energia da fonti rinnovabili.

La biomassa non è specificamente promossa dalla direttiva sulle energie rinnovabili. Spetta agli Stati membri stabilire in che modo intendono raggiungere gli obiettivi nazionali della direttiva Rinnovabili e se introdurre o meno regimi di sostegno.

Il problema delle emissioni provenienti da impianti di produzione di energia elettrica e termica di medie e grandi dimensioni è affrontato tramite la legislazione dell'UE, compresa la direttiva sugli impianti di combustione medi e la direttiva sulle emissioni industriali. Per quanto riguarda le

questioni correlate all'uso della biomassa negli apparecchi di riscaldamento d'ambiente, cfr. le risposte della Commissione al paragrafo 60.

60. La Commissione ritiene che il regolamento sulla progettazione ecocompatibile e il regolamento sull'etichettatura energetica siano un buon compromesso tra la necessità di ridurre l'inquinamento atmosferico e l'esigenza di proteggere i consumatori e l'industria europea. È in corso l'introduzione graduale di requisiti in materia di emissioni per tutti i dispositivi di riscaldamento alimentati a combustibili.

61. Soltanto in casi specifici e motivati gli Stati membri possono stabilire valori limite di emissione meno severi rispetto ai livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili. Tale flessibilità è limitata in particolare dalla necessità di rispettare le norme di qualità ambientale applicabili e inoltre i cittadini possono far sentire la propria voce nella concessione di deroghe e la Commissione è tenuta informata. L'esperienza maturata sin dalla pubblicazione della prima serie di conclusioni relative alle migliori tecniche disponibili rivela che il numero di deroghe programmate dagli Stati membri è piuttosto contenuto<sup>1</sup>.

63. Le emissioni, comprese le emissioni di NH<sub>3</sub>, provenienti dall'allevamento intensivo di pollame o di suini nell'UE (circa 20 000 grandi aziende agricole) sono regolamentate dalla direttiva sulle emissioni industriali (Industrial Emissions Directive - IED) attraverso l'applicazione delle migliori tecniche disponibili (Best Available Techniques - BAT). Le conclusioni sulle BAT concernenti l'allevamento intensivo di pollame o di suini sono state pubblicate il 21.2.2017 nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Per la prima volta queste conclusioni fissano limiti vincolanti per le emissioni di ammoniaca nell'atmosfera prodotte dai locali di stabulazione del pollame o dei suini a livello dell'UE; tali limiti dovranno essere rispettati entro un termine massimo di quattro anni dalla data di pubblicazione,

Cfr.: <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/new-eu-environmental-standards-large-poultry-and-pig-farms>

68. Contributi indiretti supplementari potenzialmente utili per le azioni a favore dell'aria pulita dovrebbero provenire da una parte consistente degli investimenti a titolo dei fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 nell'economia a basse emissioni di carbonio (45 miliardi di EUR), per la tutela dell'ambiente e l'efficienza nell'impiego delle risorse (63 miliardi di EUR in totale) e per le infrastrutture di rete (58 miliardi di EUR in totale), in particolare a sostegno delle regioni vulnerabili e dei cittadini. Attualmente un terzo di tutti gli investimenti nel quadro del Fondo europeo per gli investimenti strategici (circa 80 miliardi di EUR) è andato a favore di progetti nei settori dell'energia, dei trasporti e dell'ambiente. Tutto ciò ha effetti positivi indiretti sulla qualità dell'aria [cfr. COM(2018)330 final].

Nell'arco dei sette anni del periodo di programmazione dei fondi strutturali è possibile effettuare una riassegnazione dei fondi tra le misure destinate alla qualità dell'aria (codice 83) e altre azioni, compresi interventi che vanno indirettamente a favore della qualità dell'aria (ad esempio i codici 13, 14 e 16).

69. Il PO "Ambiente" 2014/2020 della Bulgaria descrive esattamente l'influenza prevalente del riscaldamento domestico e dei trasporti sottolineando che si tratta delle due principali fonti di inquinamento nel paese su cui concentrare gli interventi del PO nel settore (settore prioritario 5 sulla qualità dell'aria).

<sup>1</sup> Cfr.: Amec Foster Wheeler: Application of IED Article 15(4) derogations (applicazione delle deroghe a norma dell'articolo 15, paragrafo 4, della direttiva IED); [https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015\(4\)%20Report.pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/9b59019b-df6c-4e6c-a5c2-1fb25cfe049c/IED%20Article%2015(4)%20Report.pdf)



72. La Commissione concorda appieno sull'importanza di informare i cittadini riguardo alla qualità dell'aria. La Commissione ha proseguito la sua stretta collaborazione con l'AEA al fine di migliorare l'accessibilità delle informazioni sulla qualità dell'aria. Uno degli strumenti messi a punto è l'indice per la qualità dell'aria, disponibile all'indirizzo <http://airindex.eea.europa.eu>

La Commissione segue inoltre con vivo interesse le attuali iniziative scientifiche promosse dai cittadini che sono incentrate sul monitoraggio della qualità dell'aria; rileva tuttavia che tendenzialmente tali iniziative non soddisfano gli obiettivi di qualità dei dati prescritti dalla direttiva sulla qualità dell'aria ambiente.

Effettivamente la direttiva sulla qualità dell'aria ambiente non stabilisce soglie di allarme per il PM (tuttavia vari Stati membri hanno fissato soglie di allarme).

73. La Commissione riconosce e sostiene l'importanza del ruolo svolto dai giudici nazionali nel promuovere il rispetto delle prescrizioni della direttiva sulla qualità dell'aria ambiente, come dimostra l'adozione della comunicazione richiamata nella risposta al paragrafo 74 in appresso.

Per quanto riguarda l'osservazione secondo cui la direttiva sembrerebbe non tutelare espressamente la partecipazione dei cittadini e il loro accesso alla giustizia, cfr. la risposta al paragrafo 74.

74. La Commissione conviene con la Corte che la convenzione di Aarhus è pertinente alla direttiva sulla qualità dell'aria ambiente.

Per quanto riguarda l'assenza di disposizioni esplicite in materia di accesso alla giustizia nella direttiva sulla qualità dell'aria ambiente, all'epoca dell'adozione della direttiva nel 2008 il Consiglio e il Parlamento stavano esaminando una proposta a se stante della Commissione volta ad assicurare un ampio accesso alla giustizia in materia ambientale [COM(2003)624]. Tale proposta avrebbe ovviato alla necessità di introdurre nella direttiva stessa specifiche disposizioni in materia di accesso alla giustizia. Tuttavia questa proposta distinta ha ricevuto scarso sostegno da parte del Consiglio. Nonostante l'assenza di disposizioni legislative specifiche nella direttiva sulla qualità dell'aria ambiente, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che la legislazione dell'UE in materia di qualità dell'aria conferisce ai cittadini e alle ONG diritti sostanziali connessi alla salute che gli organi giurisdizionali nazionali dovrebbero essere pronti a tutelare. Cfr. le cause C-237/07, *Janecek*, EU:C:2008:447, e C-404/13, *Client Earth*, EU:C:2014:2382.

La Commissione ha richiamato l'attenzione su questa giurisprudenza in una comunicazione del 2017 sull'accesso alla giustizia in materia ambientale (cfr. 2017/C 275/01).

## **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

82. L'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) calcola che (per il 2014) nell'Unione europea 399 000 decessi prematuri erano imputabili all'esposizione al particolato fine (PM2.5), 75 000 all'esposizione al biossido di azoto (NO2) e 13 600 all'esposizione all'ozono troposferico (O3). Sebbene si osservi una certa sovrapposizione tra questi dati (ad esempio perché il biossido di azoto è un precursore del PM2.5), che non possono essere semplicemente sommati fra loro, essi indicano comunque che l'inquinamento atmosferico provoca ogni anno nell'UE oltre 400 000 decessi prematuri.

83. Sebbene certamente non tutti gli obiettivi della direttiva sulla qualità dell'aria ambiente siano stati pienamente conseguiti, la direttiva ha determinato un netto miglioramento della qualità dell'aria nell'UE. Ciò non significa che non esistano carenze nelle modalità di attuazione di tale direttiva; inoltre si registrano tuttora notevoli superamenti dei limiti. Esistono tuttavia esempi di situazioni in cui si registra un miglioramento della qualità dell'aria oppure un netto miglioramento del monitoraggio della qualità dell'aria, conformemente alle prescrizioni di tale direttiva. Le direttive hanno fornito un forte stimolo per la realizzazione di questi miglioramenti. Attualmente la Commissione stessa sta svolgendo un controllo di adeguatezza delle direttive dell'UE sulla qualità

dell'aria ambiente, nell'ambito del quale valuterà la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza, la coerenza e il valore aggiunto UE di tale normativa. Fatto salvo l'esito di questo controllo di adeguatezza, la Commissione ritiene che le azioni dell'UE volte a proteggere la salute umana dall'inquinamento atmosferico siano state (almeno in parte) efficaci.

84. La comunicazione COM(2018)330 illustra il punto di vista della Commissione riguardo all'attuazione e all'applicazione della direttiva sulla qualità dell'aria ambiente.

Per alcune norme sulla qualità dell'aria riferite ad alcuni inquinanti (ad esempio il valore limite annuale per il biossido di azoto) la direttiva è in linea con i riscontri dell'OMS in merito all'impatto sulla salute.

85. Le norme dell'UE sulla qualità dell'aria sono sicuramente meno rigide rispetto alle raccomandazioni contenute nelle linee-guida dell'OMS sulla qualità dell'aria in relazione a vari inquinanti. Si osservi, tuttavia, che i valori limite e i valori delle linee-guida differiscono sul piano delle rispettive implicazioni giuridiche e politiche.

La politica dell'UE in materia di aria pulita in generale e la direttiva sulla qualità dell'aria ambiente in particolare si basano sulla definizione di adeguati obiettivi per la qualità dell'aria ambiente *“che tengano conto delle pertinenti norme, orientamenti e programmi dell'Organizzazione mondiale della sanità”*.

87. Attualmente la Commissione sta svolgendo un controllo di adeguatezza delle direttive dell'UE sulla qualità dell'aria ambiente, nell'ambito del quale valuterà la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza, la coerenza e il valore aggiunto UE di tale normativa, anche per quanto riguarda gli obblighi di monitoraggio.

88. La Commissione conviene che le misure previste dai piani per la qualità dell'aria spesso non sono ben mirate e ha adottato opportune misure di esecuzione.

### **Raccomandazione 1 – Azioni più efficaci da parte della Commissione**

a) **La Commissione accetta questa raccomandazione.**

b) **La Commissione accetta questa raccomandazione.**

La Commissione ha formulato osservazioni in merito alle misure di esecuzione nella comunicazione COM(2018)330 e continuerà a gestire attivamente ciascuna fase della procedura di infrazione.

c) **La Commissione accetta in parte questa raccomandazione.**

La Commissione continuerà ad analizzare l'aspetto dell'inquinamento atmosferico transfrontaliero nell'UE, ad esempio, attraverso le relazioni periodiche sulle prospettive in materia di aria pulita, previste dalla direttiva (UE) 2016/2284.

La Commissione può assistere gli Stati membri soltanto nel quadro delle possibilità offerte dall'articolo 25 della direttiva, che recita:

*“1. Se le soglie di allarme, i valori limite o i valori-obiettivo più il margine di tolleranza del caso o gli obiettivi a lungo termine sono superati a causa del trasporto transfrontaliero di quantitativi significativi di inquinanti o loro precursori, gli Stati membri interessati cooperano e, se opportuno, formulano iniziative congiunte, quali la preparazione di piani comuni o coordinati per la qualità dell'aria [...].*

*2. La Commissione è invitata a partecipare e ad assistere a tutte le iniziative di cooperazione di cui al paragrafo 1. [...]*

90. Cfr. le osservazioni precedenti sulle conclusioni di cui sopra.

### **Raccomandazione 2 – Aggiornamento ambizioso della direttiva QAA**

La Commissione presterà particolare attenzione a queste raccomandazioni nell'ambito del controllo di adeguatezza della direttiva sulla qualità dell'aria ambiente nel 2019 e negli anni successivi.

a) **La Commissione accetta questa raccomandazione.**

b) **La Commissione accetta in parte questa raccomandazione.**

La Commissione osserva che, in base alla direttiva, i piani per la qualità dell'aria devono essere orientati ai risultati (ovvero devono garantire che il periodo di superamento sia il più breve possibile), conformemente alle disposizioni dell'allegato XV della direttiva.

c) **La Commissione accetta questa raccomandazione.**

d) **La Commissione accetta questa raccomandazione.**

La Commissione prende atto di questa raccomandazione e riserverà particolare attenzione a questo punto nell'ambito del controllo di adeguatezza attualmente in corso.

e) **La Commissione accetta questa raccomandazione.**

La Commissione concorda sull'importanza della tempestività dei dati. La maggioranza degli Stati membri comunica i dati in conformità con le disposizioni della decisione di esecuzione 2011/850/UE (comprese quelle relative ai dati aggiornati). Poiché le procedure di trasmissione elettronica sono ormai collaudate, la Commissione intravede la possibilità di una trasmissione anticipata dei dati.

f) **La Commissione accetta questa raccomandazione.**

91. La Commissione europea si sta adoperando per ridurre le emissioni di inquinanti atmosferici.

L'obiettivo di raggiungere una mobilità a basse emissioni è, ad esempio, al centro delle strategie fondamentali dell'UE nel settore dei trasporti.

Nel periodo 2017-2018 sono stati adottati tre pacchetti per la mobilità che si basano sulla strategia per una mobilità a basse emissioni del 2016. Essi comprendono iniziative volte a promuovere una mobilità pulita e contemplano il passaggio all'applicazione del principio secondo cui chi utilizza e chi inquina paga.

Per quanto riguarda la politica energetica, il regolamento sulla progettazione ecocompatibile e il regolamento sull'etichettatura energetica realizzano un buon compromesso tra la riduzione dell'inquinamento atmosferico e la protezione dei consumatori e dell'industria europea.

92. Il quadro finanziario pluriennale 2021-2027, quale proposto dalla Commissione europea, continuerà a sostenere misure per il miglioramento della qualità dell'aria, anche attraverso l'obiettivo di destinare il 25% della spesa dell'UE al conseguimento di obiettivi climatici e il rafforzamento del programma LIFE, che sosterrà anche misure volte a promuovere l'energia pulita, l'efficienza energetica e una politica agricola comune riformata.

La Commissione rinvia inoltre alle sue risposte al paragrafo 68.

### **Raccomandazione 3 – Integrare la qualità dell'aria nelle politiche dell'UE conferendole priorità**

a) **La Commissione accetta questa raccomandazione.**

La Commissione riserverà particolare attenzione a questo punto nell'ambito del controllo di adeguatezza della direttiva sulla qualità dell'aria ambiente, attualmente in corso.

b) **La Commissione accetta questa raccomandazione.**

Alla luce della disposizione relativa alle relazioni (articolo 11) della direttiva sui limiti nazionali di emissione [direttiva (UE) 2016/2284] e basandosi su uno studio relativo a una metodologia di sorveglianza, i servizi della Commissione si stanno preparando a svolgere tale attività.

#### **Raccomandazione 4 – Sensibilizzare e informare meglio i cittadini**

##### **La Commissione accetta queste raccomandazioni.**

La Commissione dovrà dare opportunamente seguito a tutte le suddette raccomandazioni con gli Stati membri e con l’Agenzia europea dell’ambiente.

Negli ultimi anni si è già registrato un netto miglioramento in termini di quantità e qualità delle informazioni sulla qualità dell’aria fornite dalla Commissione europea, dall’Agenzia europea dell’ambiente e dalle autorità nazionali, regionali e locali.

<b>Evento</b>	<b>Data</b>
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	26.4.2017
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	23.5.2018
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	11.7.2018
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	8.8.2018

PDF ISBN 978-92-847-0631-0 doi:10.2865/93231 QJ-AB-18-019-IT-N

HTML ISBN 978-92-847-0600-6 doi:10.2865/68724 QJ-AB-18-019-IT-Q

L'inquinamento atmosferico reca gravi danni alla salute dei cittadini europei. Ogni anno si verificano circa 400 000 casi di morte prematura dovuta a una presenza eccessiva di inquinanti atmosferici come il pulviscolo, il biossido di azoto e l'ozono. Da circa 30 anni vige nell'UE una normativa per l'aria pulita che fissa limiti alle concentrazioni di sostanze inquinanti nell'atmosfera. Nondimeno, gran parte degli Stati membri dell'UE e numerose città europee presentano ancor oggi una qualità dell'aria spesso scadente. La Corte ha constatato che i cittadini europei respirano tuttora aria nociva soprattutto a causa di una normativa debole e di un'attuazione insoddisfacente delle politiche. Le raccomandazioni della Corte sono intese a rafforzare la direttiva sulla qualità dell'aria ambiente e a sollecitare ulteriori interventi efficaci da parte della Commissione europea e degli Stati membri, tra cui un miglior coordinamento delle politiche e una maggiore informazione pubblica.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

**CORTE DEI CONTI EUROPEA**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.